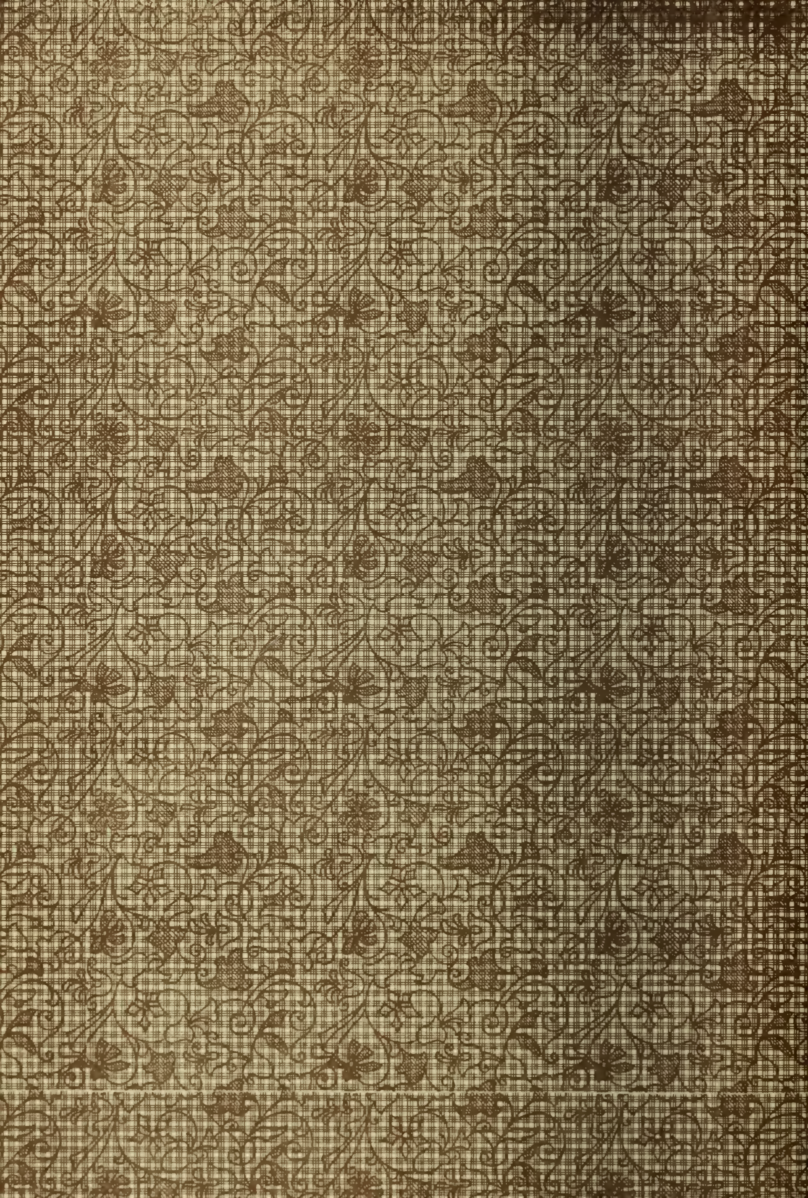
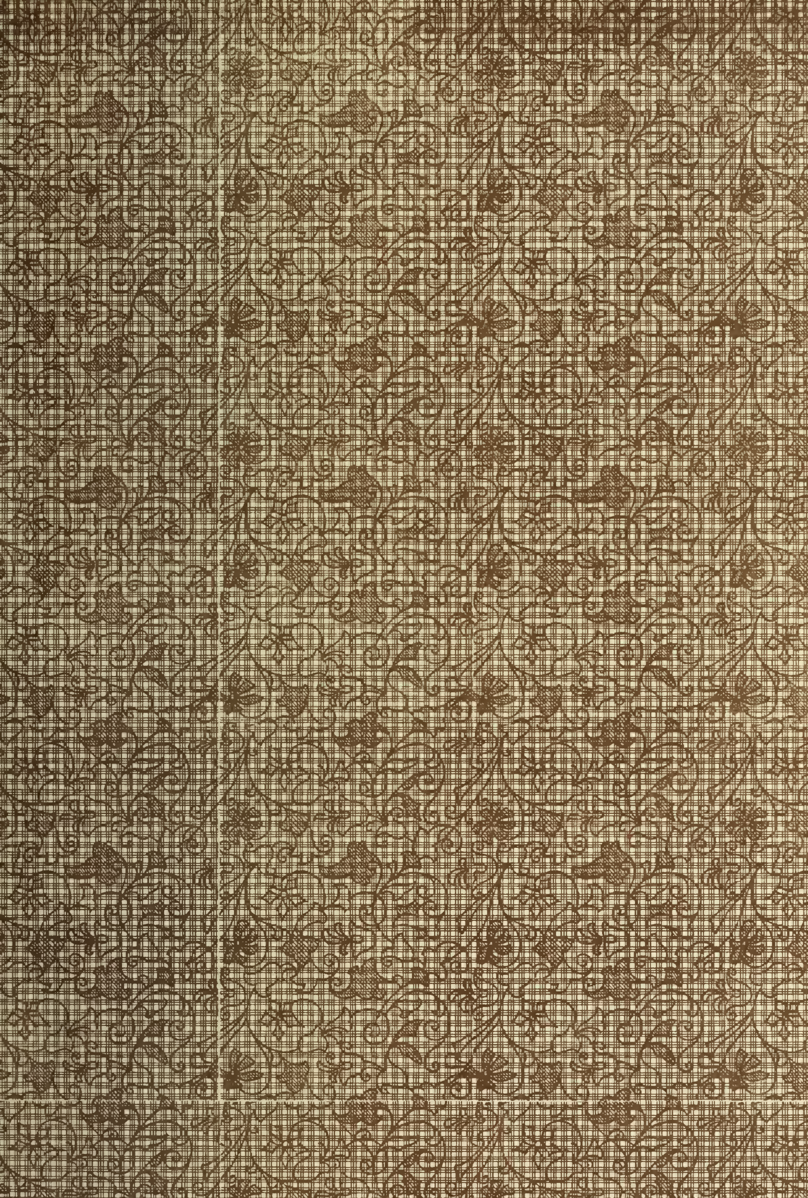
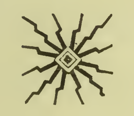




El Régimen Local



Lima : : 1917

Oficina Tipografica de
"La Opinion Nacional"
Calle del Correo 194

SUMARIO

El régimen local

A TRAVÉS DE LA HISTORIA

Grecia—Roma—Edad Media—Edad Moderna.

LOS SISTEMAS ACTUALES

Inglaterra—Francia—Alemania.

LEGISLACIÓN NACIONAL

Los cabildos—Municipalidades—Juntas Departamentales.

EL PROBLEMA EN EL PERÚ

División de las funciones municipales—El Concejo y el Alcalde—Número de concejales—Representación de las minorías—Duración del mandato—Renovación por partes.

EL CONCEJO DELIBERANTE

Sus funciones—Seguridad—Higiene—Asistencia y moralidad—Obras—Finanzas municipales.

LA AUTORIDAD EJECUTIVA

Elección del Alcalde—Sus atribuciones.

LOS MICROMUNICIPIOS

Comisiones municipales.

LA MUNICIPALIDAD DE LIMA

Nombramiento del Alcalde—El sufragio calificado—Atribuciones del Municipio.

LOS CONCEJOS DEPARTAMENTALES

Su constitución—Sus rentas—Sus funciones.

CONCLUSIÓN

BIBLIOGRAFÍA



El régimen local

Sin la solución acertada del problema relativo a la organización del Régimen Local, no es posible pretender ni el completo desenvolvimiento de las instituciones políticas, ni el triunfo definitivo de la democracia; sin una amplia vigorización del espíritu municipal, es inútil soñar en la robusta formación de grandes colectividades nacionales. Y porque así lo proclaman principios científcos y realidades históricas, todos los pensadores y estadistas preocúpanse hoy afanosamente en corregir los errores contenidos en viejos moldes administrativos y tienden a marcar nuevas orientaciones que, aunque armonizando siempre con las peculiares características de la raza y el medio, conducen invariablemente a una mayor expansión de las energías locales, como si se propusieran consagrar la célebre frase de Laboulaye cuando dice que: « si hay un hecho atestiguado por la Historia « es el de Municipalidades libres y Naciones prós- « peras ».

Ocioso resultaría, pues, encarecer en este trabajo la importancia del asunto que trata. Apenas si es dable hacer un llamamiento a nuestros hombres públicos para que dediquen a las cuestiones concernientes a la Administración local del país toda la atención que cosa tan trascendente reclama; apenas si es permitido recordarles que el Municipio es el elemento matriz del Estado, que es anterior a él, que no es, que no puede ser fruto de la fría obra legislativa; apenas si es lícito procurar en ellos el convencimiento de que cercenar o sofocar la vida local, es para la Nación tan dañoso, como para el cuerpo humano maltratar la sangre de sus arterias.

Ya en 1873 decía en el Senado uno de nuestros más eminentes oradores parlamentarios, el doctor Emilio Forero: « Si los hombres no son aptos para « representar a sus pueblos o constituir sus munici- « palidades, mucho menos podrán formar la República « representativa que requiere conocimientos adelanta- « dos en la política y demás ciencias sociales». Y mas luego, refiriéndose a la oportunidad de la reforma entonces en debate en el Cuerpo Legislativo, agregaba: « El atraso, señores, lejos de ser motivo que « impida la implantación de un buen sistema mu- « nicipal, lo exige imperiosamente para que en las « prácticas que diariamente procura se formen los « hombres que mas tarde regirán los destinos del « país».

El noble pensamiento que vibra a través de las frases trascritas no ha sido, por desgracia, el que ha alentado el espíritu de nuestras clases directoras, y la vida municipal languidece en el Perú, entre otras

causas, porque nadie quiere darse cuenta del enorme bien que su desarrollo ha producido a otros pueblos y otras épocas.

Gladstone en su alta autoridad de jefe del Gobierno inglés, decía en una ocasión en el Parlamento: « A medida que el tiempo trascurre atribuyo mas y « mas importancia a esas instituciones; sin ellas, no « vacilo en declararlo, jamás habríamos logrado crear « y conservar las instituciones de carácter central a « las que debe el país su histórico progreso, porque « en el seno de las instituciones municipales es donde « el pueblo ha adquirido hábitos de inteligencia y li- « bertad».

¿Y cómo no hemos de conceder valor al Municipio, cuando representa, además, manifestación objetiva de sentimientos y naturales vínculos nacidos al calor de íntimas relaciones de vecindad; cuando corresponde a solidaridad de intereses inherentes a la común habitación; cuando finalmente, se presenta a nuestra vista ennoblecido y prestigiado por una rica tradición de libertad?

« Después de la familia, dice Babbie, lo que mas « amamos es el Municipio. Allí nos encontramos ha- « bitantes que nos conocemos todos individualmente, « camaradas de infancia que han crecido con noso- « tros; ancianos que nos prodigaban bondades en « nuestra juventud; allí están los documentos en que « consta nuestro nacimiento, nuestro matrimonio y « la muerte de nuestros ascendientes; allí todo nos « recuerda sucesos que hablan a nuestro corazón y « que interesan nuestra vida. Los habitantes del co- « mún tienen ideas que nos pertenecen, y aún cuando

« estas ideas sean preocupaciones locales, cada uno
« de nosotros participa de ellas, o al menos las trata
« con indulgencia. Estamos, pues, ligados, a nuestros
« pueblos por el triple lazo del interés, del corazón y
« del espíritu, y es por eso que después de la fami-
« lia, nada nos es mas querido que el lugar donde
« nos hemos establecido. Los que lo abandonan pien-
« san constantemente en él y cuando llega el momento
« del regreso, vienen a pasar los últimos instantes de
« una vida que vá a concluir. Menos que la familia,
« el común es la continuación del individuo: pero lo
« es en alto grado y en la intimidad de los lazos que
« la vida comunal establece entre los individuos; es
« donde encontramos la fuente de nuestras afecciones.
« Se ha tenido, pues, razón en decir que el común
« es una asociación natural, y que la ley no podría
« suprimirlo, sin violentar la naturaleza de las cosas».

Pero en ¿qué forma habremos de organizar estos Municipios para que la iniciativa local se desenvuelva expansivamente y resulten contemplados con acierto los intereses vecinales? He allí los términos del problema que suscintamente nos proponemos estudiar consultando las diferentes doctrinas y los diversos métodos, pero animados en todo momento, por aquel criterio de relativismo que domina en las ciencias sociales y huyendo sistemáticamente de todo principio apriorístico, de todo concepto absoluto, de todas aquellas abstracciones que horrorizaban a Burke, al punto de llevarlo a exclamar: «Odio hasta el « sonido de las palabras que las expresan».

A través de la historia

En Grecia y especialmente en Atenas, la Asamblea que tenía a su cargo el ejercicio de la función política, se ocupaba también, de los asuntos de orden local, y nombraba, los empleados de policía que debían vigilar la via pública, los mercados, los pesos y medidas, &. Allí no había necesidad de delegar, de manera mas o menos estable, en determinados funcionarios especiales, las labores edilicias, y, por lo mismo, dejaron de presentarse todas las cuestiones que la moderna estructura de las Municipalidades implica. En el concepto de la *ciudad estado*, los ciudadanos se reunían por lo menos tres veces cada mes en la plaza del Pnyx para deliberar al aire libre e indistintamente, sobre tópicos que hoy podríamos clasificar en generales y locales, y no se advertía en ningún instante la exigencia de formar corporaciones, cuyo funcionamiento habría destruído la concepción de la democracia directa, tan felizmente ejercida por el pueblo ateniense. **Grecia**

Eran, pues, los mismos ciudadanos quienes ejercían el gobierno local, consagrando a la vida de la ciudad la totalidad de sus energías, al punto de poderse decir que el proceso de la civilización griega empieza y termina con sus ciudades. Entonces, también, y a diferencia de lo que ahora generalmente ocurre, el in-

dividuo se hallaba completamente subordinado a la comunidad y no había para él mas ideal que poner su actividad al servicio de la cosa pública.

Roma En Roma, primitivamente, no se marcó tampoco diferenciación entre la administración del Estado y la lecal; pero después, la Asamblea de las tribus nombró magistrados especiales llamados *ediles*, encargados de las labores referentes al entretenimiento de las poblaciones, y mas tarde, las asambleas *curiatas* designaron a los *curiales*, funcionarios a quienes se confió esa misma misión.

Hay que advertir que aquí, se presentan ya muchos problemas análogos a los que suscita la ciudad contemporánea. La densidad de la población que se hace subir a cerca de un millón de hombres, durante la República y a dos millones en la época del Imperio, la estrechez de las calles y la falta de trasportes, en una ciudad de extensa área territorial, habían de provocar una serie de fenómenos locales que exigían detenida contemplación. Así, por ejemplo, la congestación del tráfico en determinados barrios llegó a tal punto, que César tuvo que dar un decreto prohibiendo el paso de vehículos por los distritos centrales, durante las diez horas posteriores a la salida del Sol.

Llama la atención, sí, que entre las cuestiones dignas de estudio por parte de los megistrados directores de la gestión municipal, no figurara, en primer término, cuanto es relativo a la sanidad pública. En cambio, en Roma y en todas las ciudades de Italia. la actividad priucipal se dirigió hacia el desenvolvimiento de las diversiones sociales, y fueron verdaderamente notables por su magnificencia las plazas pú-

blicas, los circos, y las termas, que, bajo la protección del Emperador, se construyeron para halagar las aficiones y los apetitos de las masas.

La experiencia de Roma es, pues, muy útil, porque en ella comienzan a tomar forma todos los problemas de la vida local; y el grado de libertad municipal que se alcanzó allí fué tan grande, que habiendo propuesto Julio César en la famosa sesión del Senado en que se discutió la suerte de los cómplices de Catilina, que fueran estos internados y mantenidos prisioneros en los municipios de Italia, Cicerón, el Cónsul y Catón se opusieron, negando al Senado, el derecho de imponer a los Municipios obligación semejante.

Pero no solo se implantó esa organización en la civitas. Sabido es que Roma al llevar su *imperium* por todo el mundo antiguo, dividió los territorios conquistados en provincias y ciudades o municipios que, a diferencia de las primeras gobernadas por legados y sometidas a un duro trato—conservaron cierta y determinada autonomía. Pues bien, en estas circunscripciones, el gobierno local estuvo en manos de un concejo llamado *curia*, formado por elección directa primitivamente, y de los curiales, vecinos de cierta posición e inscritos en el censo, después, y presididos por dos *duumviri*, magistrados electivos. Este sistema de administración se mantuvo durante toda la época del Imperio hasta que comenzaron a decaer las ciudades con la descentralización de Dioclesiano. Hasta entonces, puede decirse con Giraud que, «en cada municipio había una separación entre «los derechos, intereses y oficios municipales y políti-

«cos; los primeros correspondían a la ciudad municipal «y se ejercían por los habitantes en su seno con com- «pleta independencia; los segundos eran trasportados «a Roma y solo dentro de sus muros podían ejercerse».

A los últimos días de la Roma Imperial correspondió una acentuada disminución de los derechos municipales, derechos que desaparecieron totalmente bajo las invasiones bárbaras de los siglos IV y V.

Edad Media

Mas las hondas raíces del régimen no pudieron ser destruídas por el avance impetuoso de las hordas germanas, y, por el contrario, robustecidas con la rica savia de una raza individualista y altiva, dieron nacimiento a nueva, poderosa y elevada organización.

El Municipio es, en efecto, la creación mas original y fecunda de la Edad Media.

Ciudades florecientes llegaron a existir a la sombra de la paz que aseguró el reinado de Carlo-Magno, aunque para declinar, después, en la época que sigue a su desmembración y que precede a las invasiones de los normandos y de los húngaros, portadores a Francia y Alemania de los gérmenes del feudalismo, y en España, los musulmanes, vencedores de D. Rodrigo, si bien no marcaron una etapa del progreso en el sentido del desenvolvimiento libre de la vida local, pues las provincias dirigidas por los *walíes* ó gobernadores dependían en todo del Califa, preocupáronse de los asuntos internos de las ciudades, nos legaron ciertos nombres, aún en uso, como los de alcalde, alguacil y otros, y rompieron con el molde de la curia romano-gótica, preparando así el advenimien.

to del Concejo, esa notable y bella institución, alma de la reconquista.

Pero estas alternativas que sufren en su evolución las ciudades medioevales por efecto de las nuevas invasiones, ceden el paso a una resuelta y progresiva orientación en los siglos XII y XIII, siendo, ante todo, causas de orden económico, las que determinan estas nuevas tendencias. Las Cruzadas que el fervor religioso, alentado por el espíritu feudal, había llevado al Oriente, producen como gran consecuencia social, la ruina de los señores y el desenvolvimiento comercial de los centros poblados, favorecidos con nuevos horizontes; mas, para que tales horizontes fueran susceptibles de dominio, era menester que los hacendados gozaran de todas las debidas garantías, y de esta imperiosa necesidad vienen las cartas o fueros, las libertades o franquicias, las ligas y hermandades, en suma, todas las manifestaciones con que se adorna mas tarde la célebre revolución comunal.

La injusticia enorme sobre la que reposaba el régimen del feudalismo fué el mejor presagio de su ruina. No es natural, sin embargo, suponer que la reacción contra él habría de venir de los campos, en donde vanos intentos, como el de Normandía, en el siglo X, habían hecho mas pesada la servidumbre.

Allí, en donde los hombres reunidos en ciudades y enriquecidos por el trabajo de la industria habían logrado una relativa emancipación espiritual, allí en donde se conservaban mas vivos los recuerdos del Municipio romano, no podían perpetuarse arbitrarios privilegios y expoliaciones vejatorias que, a la vez que

una amenaza contra el individuo, significaban grave peligro para el ejercicio de su comercio.

Es, por consiguiente, la ciudad, la verdadera cuna del movimiento libre que trae por tierra la anárquica organización de señoríos; es la burguesía dispersa en los centros poblados la que produce en todas partes el mismo acontecimiento trascendente. Variarán las circunstancias, según la naturaleza del país y el carácter de los habitantes, pero será idéntica la índole de los sucesos. Veremos en Inglaterra a las viejas ciudades sajonas sojuzgadas un instante por la autoridad omnipotente de Guillermo el Conquistador, recobrar gradualmente su prosperidad comercial, y, aliadas a la nobleza, arrancar al desdichado monarca el juramento de la Carta Magna, hacer figurar al Alcalde de Londres entre los 35 barones encargados de velar por su ejecución, y obtener a mediados del mismo siglo XIII la representación de las Comunas en el Parlamento; en Francia las veremos erguirse unidas, ya no a la aristocracia, sino al Poder Real para destruir el vasallaje, preocupación única de los Capetos, eficaces auxiliares de las villas y municipios en la hora de lucha, aunque responsables de su ruina, después, cuando esta es decretada en nombre de la unidad de la Monarquía; las veremos en Alemania a la caída de los Hohenstaufen y al comienzo de los Hapsburgos, amparadas por el Imperio, progresar incesantemente en el sentido de la libertad, hasta tener voz en la Dieta de Francfort y constituir ligas célebres de seguridad comercial, como la Liga Anseática, que con Lubeck, Colonia y Dantzig, a la cabeza, extendió su acción poderosa por todo el norte y el este

de la Europa; las veremos en Italia, en donde la tradición municipal de Roma se había mantenido mejor, constituyendo cada ciudad una verdadera república independiente, cuya soberanía reside en la asamblea general de ciudadanos electores de un Concejo llamado a dirigir la política y los asuntos del común; y, finalmente, volviendo la mirada hacia la península ibérica, contemplaremos como cada reino que surge sobre un desastre árabe, es un nuevo foco de adelanto y libertad, y cómo los vecinos reuniéndose primero para ejercer el gobierno en los llamados *concilium*, y posteriormente, delegando su autoridad mediante las elecciones por colaciones y parroquias según el molde que a la sociedad dá la iglesia, constituyen y organizan los concejos de tan alto renombre.

« El desarrollo de la libertad municipal en esa «época-dice un escritor español, el Sr. Hinojosa en su «admirable estudio sobre el "Orígen del Régimen Municipal en León y Castilla"-no es otra cosa que la «adquisición gradual por el concejo de las atribuciones «privativas del Poder Público. Todos los miembros «del Municipio se consideraban compañeros o asociados. Garantizaban los fueros la seguridad personal «de los burgueses, en términos que ninguno podía ser «castigado sin forma de proceso, ni siquiera por orden «del Rey. No podían ser presos los vecinos sino por «orden del juez, y esto en el caso de que no diesen fiadores suficientes. No era lícito edificar dentro de los «términos de un Concejo sin permiso de éste, ni podían «los burgueses vender sus propiedades inmuebles a vecinos de otras ciudades ni a hombres poderosos. Disposiciones ambas encaminadas a garantizar la auto-

«nomía del Municipio y a impedir que los nobles se «engrandecieran a costa y con peligro del estado llano. «El Municipio leonés y castellano de los siglos X al «XIII es esencialmente democrático. El gobierno de «la ciudad radica en el Concejo abiertos o sea en la «asamblea general de vecinos. Los cargos municipa- «les son de elección popular.»

Como se vé, ha sido el municipio de la Edad Media el precursor del Estado moderno. Los grandes principios que informan la vida política contemporánea, la libertad de la persona, de la propiedad y del trabajo, la igualdad de derechos civiles y políticos, en suma, tuvieron su primera realización práctica en la esfera limitada por los muros del Municipio. La división y organización de las varias ramas de la administración central tomaron, también, sus líneas del régimen municipal. El Municipio, por último, fué el centro donde se sentaron las bases de la vida intelectual y del progreso científico.

Pero estas extraordinarias conquistas, alcanzadas unas veces a costa de sangre, ganadas otras a precio de dinero o mediante actos graciosos del señor, no habían de tener larga duración.

Edad Moderna

Alumbra ya la aurora del Renacimiento, y todas las energías y fuerzas sociales coinciden a la formación de los grandes Estados sobre la base de un poder real omnipotente. Es, pues, la Monarquía la que, extendiendo sus grandes antenas trata de absorver todas las funciones antes en manos de las ciudades, y trocándose de aliada en enemiga, dá golpe de muerte a la autonomía municipal.

El señor Hinojosa, a quien aludíamos anterior-

mente, dice así, refiriéndose al nuevo régimen de vida local que se inaugura en España con los Reyes Católicos: «Las formas sencillas de la primitiva or«ganización municipal cederán muy luego el puesto a «otras mas artificiosas y complicadas. La ley de la «diferenciación de los organismos y de sus funciones, «y la de la centralización progresiva, que se revela en «el desarrollo de las formas políticas, dejarán sentir «sus efectos en el régimen municipal, y el carácter de«mocrático de las instituciones de estos primeros tiem«pos no tardará en mudarse en aristocrático. El Con«cejo Municipal o Ayuntamiento suplantará de hecho, «primero, de derecho mas tarde, en las grandes pobla«ciones, a la asamblea general de vecinos...... ... Los «cargos municipales vendrán a ser en muchas ciudades «patrimonio exclusivo de la clase de los caballeros o «de algunas familias privilegiadas ....La ten«dencia a la centralización nacida al calor de los prin«cipios del derecho romano y bajo la influencia de los «legistas, reivindicará para los funcionarios delegados «del Poder Real las atribuciones judiciales de los Con«cejos y aún la intervención directa y preponderante «en la vida interior del Municipio .... La inge«rencia del poder central en las elecciones de los Pro«curadores a Cortes, falseando la representación nacio«nal, fomentará la inmoralidad en los Municipios para «asegurar mejor el éxito de su obra corruptora; y final«mente, el Municipio, degradado bajo el régimen abso«luto, caerá en manos de los falsificadores del régimen «parlamentario, que lo convertirán en miserable ju«guete de sus concupiscencias, en vez de realzar y digni-

ficar la institución municipal, base y presupuesto de la educación y de la libertad políticas.»

La Monarquía en su pensamiento de sustituir a la rica variedad de formas dominante en los tiempos medioevales, la unidad del Imperio y la de la Legislación romana, lucha, pues, con todos los elementos que se le oponen e interviene resuelta en la vida interior de las ciudades. Aprovechan los Reyes de las divisiones intestinas de clases y de la incuria de que dá pruebas frecuentes el estado llano,—al extremo de que en Francia, v. gr., cansados los municipios de sus privilegios se colocan muchas veces bajo la tutela de la Corona, o convierten sus cargos en perpétuos oficios enagenados, e instituyen todo un nuevo sistema de rigurosa centralización, que ahoga casi por entero las energías locales e inicia en el mundo el dominio por largos siglos de férreo absolutismo.

Francia es el mas unificado de los países europeos, dice Tocqueville. Un cuerpo único y colocado en el centro que reglamenta la administración práctica de todo el país; el mismo ministro dirigiendo casi todos los asuntos interiores. Y esta organización la conserva a través de todas sus evoluciones políticas, lo mismo bajo la Revolución que bajo el Imperio, la Restauración, la Monarquía doctrinaria, la República, el segundo Imperio y la nueva República. Y es que el racionalismo está demasiado asentado en Francia. Ya Napoleón decía en el Concejo de Estado el 20 de diciembre de 1812: «La ideología tenebrosa metafísica que al buscar sutilmente las causas primeras quiere sobre ellas fundar la legislación de los pueblos, en lugar de amoldar las leyes al conocimiento del cora-

zón humano y a las enseñanzas de la Historia, es la causante de todas las desgracias de nuestra hermosa Francia».

Pero frente a la exagerada centralización que simboliza el régimen francés, se ha elevado en toda hora Inglaterra, con su sistema del «self-government», ó sea de la autonomía municipal. Aquí al individualismo tan propio de la raza germánica, se une, formando singularísimo contraste, el sentimiento de subordinación social llevado por el espíritu organizador de los normandos, y mediante esa unión se logra un provechoso equilibrio que explica el desenvolvimiento portentoso de las fuerzas locales, muy lejos de todo estado que signifique aislamiento, disociación o dispersión.

Sobre la base de las comunidades familiares, fuertemente establecidas desde el período de la heptarquía anglo-sajona, se apoya toda la vida local inglesa contemporánea, llena de plenitud y de vigor, y a sus modelos ocurren todos los pueblos de la tierra, convencidos de que Inglaterra es incomparable por su comprensión de las condiciones prácticas del gobierno libre.

Mas, copiar puntualmente a los ingleses sería como remedar a esos niños que plantan en su jardín flores «sin raices» y se admiran, en seguida, de verlas marchitas. Lo que debe imitarse de Inglaterra es su espíritu constante para perfeccionarse por si misma, sin romper bruscamente con su pasado.

Por eso, los pueblos que no han conservado intactas sus tradiciones locales haciendo de ellas el fun-

damento de su organización política y administrativa, entréganse hoy a un lento proceso rectificatorio, y nos ofrecen el sistema de la descentralización, justo medio entre la vieja centralización francesa y el self-government inglés. En ese camino, se halla aún la misma Francia, al parecer convencida de que, como dice el escritor inglés Ashley: «la experiencia antigua «y moderna ha demostrado concluyentemente que una «burocracia completamente centralizada no puede sos-«tener indefinidamente la administración de una gran «comarca: ella conduce a ignorar las variedades de las «condiciones locales, y llega a ser como estereotipada «en sus ideas y métodos .... Mas temprano o «mas tarde, la ruina es inevitable».

Nos encontramos, por consiguiente, frente a tres tipos de administración local: el del «self-government», el de la centralización, y el de la descentralización, que, a grandes líneas, hemos de estudiar en Inglaterra, Francia y Alemania.

Los sistemas actuales

Respetando la antigua división territorial de los anglo-sajones en condados o *shires*, los conquistadores normandos organizan el gobierno local colocando frente a cada una de las circunscripciones en que se dividió el país a un funcionario real representante de la autoridad central, el sheriff, y negando a los distritos toda personalidad jurídica y todo carácter de corporación pública. **Inglaterra**

Pero esta organización no se prolonga por mucho tiempo: en la época de Ricardo II se establecen nuevos funcionarios, los *jueces de paz*, y con su institución, resultan considerablemente mermadas las atribuciones de los sheriffs, a la vez que el sistema de centralización administrativa va reemplazándose gradualmente por el del «self-government» o gobierno de autonomía local.

Los jueces de paz son siempre designados por la Corona, pero tienen que escogerse dentro de la localidad misma en la cual deben prestar sus servicios; y como por una parte esa elección recae, invariablete, en personas que ocupan alta posición social y política por su influencia y su fortuna, y de otro lado, las funciones que ejercen no perciben remuneración y si imponen cargas y esfuerzos de todo orden, los

nombrados se hallan en condiciones de mantener su independencia de criterio y de acción, y a su espíritu no llegan otras corrientes que las dominantes en el medio local.

Este régimen no corresponde, sin embargo, a los principios de gobierno representativo que se esparcen por Inglaterra en el primer tercio del siglo XIX, como consecuencia de la intervención de importantes factores de orden político y económico.

El triunfo del movimiento liberal en Francia en 1830 determina la caída de los torys y con el advenimiento al poder de Lord Grey se acentuan las tendencias de reforma en el sentido de dar representación a las clases medias en el Parlamento, integrado hasta entonces exclusivamente por la gentry. Fueron esas tendencias, generadas por intensas necesidades económicas que hacen valer los contribuyentes, salidos mas que de la nobleza de los centros industriales representados por las ciudades, en donde comienzan a acumularse ya, grandes masas de población.

El bill de reforma de 1832, que consagra el imperio de los principios liberales, es el exponente de todas estas ideas y es también el natural antecedente del Acta de las Corporaciones Municipales de 1835, base a su vez del Acta de 1882, conforme a cuyas disposiciones se modela toda la organización local vigente de Inglaterra.

Lo primero que se advierte al estudiar el régimen local inglés, es la variedad y número de circunscripciones en que se divide el territorio y la confusión y cuantía de jurisdicciones y autoridades: el condado, la

unión, la parroquia, el burgo municipal, el distrito de gobierno local; y como autoridades, los concejos de condados, los concejos de guardianes encargados de la contribución de los pobres, las asambleas y juntas parroquiales, y los concejos de burgos; todo esto. aparte de distritos y funcionarios establecidos especialmente para determinadas labores, como los distritos y funcionarios escolares y de sanidad. Puede decirse con Mr. Goschen que este sistema ha llegado a ser un verdadero caos, «un caos en lo tocante a autoridades, un caos en lo tocante a contribuciones y un «caos mayor en lo tocante a términos». (1)

Al objeto de nuestro estudio interesa conocer en datalle la organización de las ciudades o «boroughs».

Es la Corona, a petición de los electores de una localidad la que crea el borough, y la que anexa, consultando siempre el deseo de los interesados, suburbios populosos a un burgo ya establecido. Lawrence Lowell en su obra «The Government of England», dice que en la actualidad llegan a 350 los «bonoughs» establecidos en Inglaterra y Gales.

La labor de los burgos o municipios se refiere casi exclusivamente a la administración de sus bienes y al ejercicio de facultades especiales conferidas por el Parlamento; y su desempeño está encomendado al Concejo formado por los concejeros (councillors), los aldermen y el Mayor o Alcalde.

Los consejeros son elegidos por voto secreto conforme al Ballot Act que rige para las elecciones polí-

---

(1) Provyn.—Local Government and Taxation in the United Kingdom.

ticas, por los «occupiers» y los «householders», es decir por todos aquellos que ocupan una casa, almacén, escritorio, tienda, u otro edificio (1) o que poseen tierras cuyo rendimiento es no menor de £ 10 al año, y tienen, además, una residencia de seis meses en la ciudad o en un radio de acción de siete millas de ella. Hace notar Lawrence Lowell que gozan, también del derecho a voto las mujeres solteras o viudas que reunen los anteriores requisitos, lo que dá lugar a que los registros de electores municipales ofrezcan mayor número de inscripciones que los registros políticos.

No puede decirse que las autoridades locales sean elegidas en Inglaterra por sufragio universal. Están excluídos de los derechos de vecindad—afirma Goodnow—los simples inquilinos, según jurisprudencia de los Tribunales. Solo disfruta del derecho al voto el que tiene un interés permanente en la Municipalidad.

El número de los concejeros varía en relación con la extensión del burgo, oscilando entre nueve que es la representación que corresponde a las ciudades mas pequeñas, y 103 que es el número que tiene Liverpool.

Por regla general, los «boroughs» están divididos en barrios o «wards», cada uno de los cuales elige tres «councillors». El mandato de estos funcionarios dura tres años y se renueva por terceras partes.

Para ser elegido concejero se requiere estar ins-

---

(1) Local Govt. Act 1888.

crito como votante, residir dentro de un radio de quince millas de la ciudad y ser propietario, o pagar cierta suma por impuestos locales.

En Inglaterra los dos grandes partidos políticos que se alternan en el Gobierno, intervienen comunmente en las luchas municipales, pero concurren a ellas animados de un elevado espíritu, sin llevar programas que marquen posiciones extremas, sin intransigencias de círculo, y sin otra aspiración que la del bien público. Sus representantes en el Concejo no se consideran, por otra parte, obligados a seguir consignas en el desempeño de sus labores, y es frecuente ver unidos en la ejecución de una obra local y en el desarrollo de una misma política municipal, a miembros distinguidos de los partidos conservador y liberal.

Sin embargo, esta intervención de los partidos no tiene lugar de una manera general y absoluta en todas las ciudades del Reino Unido. Brighton, New Castle y los mas grandes burgos de Escocia, se sustraen a la regla y, no obstante ello, nos ofrecen administraciones tan diligentes y aptas como las que forman esas poderosas agrupaciones.

Pero si la participación de los ciudadanos en la constitución de los municipios ingleses dá a estas instituciones gran valor y relieve, no por esto puede decirse que el secreto de su éxito incomparable radique, exclusivamente, en ese importante factor.

Al lado del elemento representativo, vemos colocado en los «boroughs» al elemento que podríamos llamar profesional encarnado en los «aldermen», funcionarios que tienen las mismas atribuciones que los

«councillors» pero que además aportan un valioso caudal a la gestión de los intereses comunales: el caudal de la experiencia y la tradición.

Los «aldermen» son también elegidos, pero no por la burguesía de las ciudades, sino por los miembros mismos del Concejo en número que representa la tercera parte del de los «councillors», y su período dura seis años, renovable; por mitades, cada tres.

Es práctica invariable la de designar para estos cargos, esencialmente honoríficos, a los concejeros más antiguos o más útiles, y resulta interesante anotar el hecho de que, comunmente, los partidos políticos que han intervenido en las elecciones se abstienen de toda ingerencia en la selección de los «aldermen» que ejercen, así, dentro de los Concejos una influencia decisiva por encarnar, como lo decíamos enantes, la experiencia y la tradición.

Otra ventaja apreciable que ofrece esta institución de los «aldermen» es la de corregir las injusticias que en veces acompañan a la elección popular, llamando a participar en la dirección de las labores comunales a individuos que han sido indebidamente preteridos, o que por consideraciones especiales no han querido dar su nombre para que figure en los torneos electorales; pero este hecho resulta singularmente raro, pues es costumbre en las ciudades inglesas reelegir indefinidamente a sus personeros locales y no extraña hallarse en los Concejos con hombres que han prestado servicios ininterrumpidos por espacio de 25 o 30 años.

El Alcalde o «Mayor» es elegido, también, por el Concejo dentro de su personal, y dispone de gran au-

toridad porque es el presidente nato de todos los Comités, que son los que tienen verdaderamente en sus manos las labores edilicias.

Es, además, juez de paz del «borough» durante el término de su período y en el año inmediatamente posterior.

Generalmente el Mayor es elegido entre los mas antiguos «aldermen» o «councillors» y en su designación la política no ejerce la menor influencia. Lawrence Lowell refiere haber oído decir en una ciudad inglesa, como algo enteramente inusitado y extraño, que el «Mayor», presidente de su Concejo, no tenía prestados sino nueve años de servicios en la Municipalidad.

Aun cuando la ley permite las reeleccciones, puede decirse que estas no tienen lugar tratándose de los Alcaldes, por la simple razón de que el cargo exige grandes desembolsos para mantener el rango, y el puesto no es generalmente retribuido. Por excepción, tiene remuneración el «Mayor» en algunas ciudades, pero las sumas que los presupuestos le asignan son siempre insignificantes en relación con los gastos a que debe hacer frente: ellas oscilan entre cien libras anuales en una pequeña ciudad, y dos mil setecientas libras que recibe el «Mayor» de Liverpool.

Las labores municipales son cumplidas como lo manifestábamos hace poco incidentalmente, por los Comités nombrados por el Concejo, según el Acta de 1882, los que a su vez eligen un presidente o «Chairman», quien dirige sus tareas. El número de los comités varía según la extensión de la jurisdicción municipal en cada «borough».

No haríamos descripción completa de la organización de las ciudades en el Reino Unido y del funcionamiento del mecanismo administrativo municipal, si no habláramos, aunque sea ligeramente, de la manera como contribuyen al regular desenvolvimiento de la vida local y al ejercicio normal de sus distintas actividades, los individuos que constituyen el personal de empleados de los Concejos.

Sin consultar otros títulos que los de la suficiencia y honorabilidad, asegurando el mas riguroso ascenso de los empleados inferiores, los Concejos proveen siempre sus vacantes con la mira de formar una verdadera carrera profesional. El «town clerk» o secretario, v. gr, que es el eje de todo el movimiento administrativo ha llegado a ese alto puesto, después de exhibir su título de abogado o procurador y de pasar por una serie de colocaciones sucesivas que lo han capacitado especialmente en el manejo de los distintos ramos o servicios municipales.

Las funciones que cumplen las ciudades inglesas son cada día mas amplias y ellas emanan del Acta de las Corporaciones Municipales de 1882, de la que ya hemos hecho repetidas veces mención, de las leyes relativas a la Sanidad Pública y de las que se votan, especialmente, para determinadas localidades.

El Acta de 1882 autoriza a las Municipalidades para adoptar sus reglamentos interiores, para levantar edificios públicos, para tomar a su cargo el cuidado y conservación de los puentes y para mantener las fuerzas de policía.

El Public Health Act de 1875 dá a los Concejos mas extensos poderes. La conservación del alcanta

rillado, la pavimentación, alumbrado y aseo de las calles; la adopción de medidas contra las epidemias; el suministro de bombas para incendio; el cuidado de hospitales, parques de recreo, mercados, agua para uso privado y público, baños públicos, casas de alquiler para obreros, & son obligaciones que a las localidades impone este bill y que deja subsistentes el de 1882.

Por último, posteriores leyes de carácter local aumentan las atribuciones de los "boroughs" encomendándoles la conservación de los cementerios, museos, gimnasios y bibliotecas públicas; el servicio provisional de luz eléctrica; la construcción y propiedad de los tranvías y otras labores igualmente importantes.

Para atender a todos estos servicios cada vez mas exigentes, necesitan las ciudades disponer de ingentes recursos, los que están representados por la renta de sus propiedades, por el producto de multas y licencias, por los impuestos locales, por las subvenciones del Gobierno central, y finalmente, por el rendimiento de los empréstitos.

Este capítulo de las finanzas de las ciudades es quizás el mas interesante de cuantos conciernen a la organización y funcionamiento del régimen local inglés, porque al estudiarlo se advierte, desde luego, el principio de autonomía que tradicionalmente, ha regido en la vida administrativa del Reino, y, al mismo tiempo, el esfuerzo que los legisladores han empleado para impedir, mediante la intervención obligada de la autoridad central, los abusos que en el orden financiero pudieran cometer los Concejos.

Solo, excepcionalmente, como ocurre en Glasgow, en donde la renta que dá la propiedad raíz del "borough" es de cincuenta mil libras anuales, esta fuente de ingresos, lo mismo que la de multas y licencias ocupa un renglón apreciable en el presupuesto. Las mayores entradas corresponden, por lo general, a los productos de los impuestos locales, de las subvenciones del Gobierno y de los empréstitos.

Los impuestos solo gravan sobre los "occupiers" y se fijan en relación con la renta del capital: las subvenciones son acordadas con la mira de impulsar determinadas obras de utilidad local, y, al mismo tiempo, de aliviar la condición de los contribuyentes; y los empréstitos se contratan para la ejecución de empresas de verdadero aliento.

Un fenómeno que se observa en todas partes y que en las localidades de Inglaterra se marca con mayor relieve, es el del crecimiento incesante de los gastos y deudas de los Concejos, crecimiento que es el resultado del progreso de las ciudades y de la comprensión cada vez mayor de sus servicios.

Como datos estadísticos reveladores, podemos reproducir los siguientes, contenidos en la obra citada de Lawrence Lowell.

De 1889—90 a 1901—02 el gasto total de las circunscripciones locales en Inglaterra y Gales, sin contar las sumas provenientes de empréstitos aumentó de 48 a 87 millones de libras, y el promedio de los impuestos subió de 3 s. 8. 2. d por libra a 5 s. 3. 8 d por libra; y la deuda local que era de 92 millones de libras en 1874—75, fué de cerca de doscientos millones en 1889—90 y llegó a 345 millones en 1901—02.

Como la descripción que antecede lo manifiesta. cada localidad se rige en Inglaterra por sus propios estatutos y sus viejas costumbres, con plena independencia del poder central, y hasta en el examen y revisión de las cuentas municipales, que es punto que en todas partes dá márgen a la intervención de los agentes del Gobierno, las ciudades, —sólo las ciudades,—designan por si mismas sus inspectores, dos por elección de los vecinos y uno por nombramiento del "Mayor".

La selección de los empleados, la iniciativa y la ejecución de las obras públicas y aún el establecimiento de gravámenes locales, son funciones potestativas de los Concejos, que disponen, por lo tanto, de gran suma de autoridad.

Pero no se vaya a creer por esto que los miembros de las ciudades inglesas viven huérfanos de todo amparo contra posibles atropellos de su derecho. Nó, los Tribunales conocen de las violaciones de la ley cometidas por los Concejos, y aplican a estos con todo rigor la penalidad a que se hubiesen hecho merecedores.

Apesar de todo, hay que anotar cierta corriente con marcadas tendencias a la centralización operada en el curso del siglo XIX.

Esa corriente, tratándose de las ciudades se manifiesta, principalmente, en la taxativa que les ha impuesto la ley respecto a la contratación de empréstitos. Según los Local Government Acts. de 1888 y 1894, para levantar fondos extraordinarios necesitan las ciudades la aprobación del Local Government Board o en su defecto, la autorización concedida por

ley especial, forma esta última preferentemente seguida, porque permite acomodar mejor los términos de la operación financiera, particularmente en lo relativo a plazos de amortización, que, por lo común, son muy cortos y violentos en las leyes de carácter general, a los deseos y conveniencias del "borough".

En otro ramo en el cual se acentúa, también, cada día con mayor intensidad, la intervención central, es en el de policía. Sabido es que el mantenimiento de estas fuerzas se realiza en los condados y grandes ciudades por la contribución de sus vecinos; pero el Tesoro del Reino tiene establecido cubrir la cuarta parte de los gastos siempre que, prévia una inspección minuciosa practicada por el Ministerio del Interior, se acredite la debida eficiencia de aquél servicio, concesión que dá márgen a una especie de supervigilancia que ha asumido en éste ramo el Gobierno central.

Critica Goodnow en el sistema inglés, lo mismo que en el de Estados Unidos, la excesiva intervención del Poder Legislativo en el desenvolvimiento de la vida local, y funda sus críticas en el hecho cierto de que los miembros del Parlamento carecen de los elementos necesarios para intervenir, con éxito, en la administración de círcunscripción determinada.

Pero esta deficiencia se halla notablemente amenguada en Inglaterra por el procedimiento especial que se observa cada vez que se trata de la dación de una ley de carácter local, procedimiento que consiste en dar audiencia por las comisiones respectivas del Cuerpo Legislativo a los personeros o abogados del Concejo, y en ciertos casos singulares, en requerir la

venia o asentimiento del Ministerio de gobierno local.

De todas maneras, creemos que este sistema presenta incalculables ventajas con relación al de centralización, que al establecer rigurosa revisión gerárquica de todos los actos municipales, extingue la vida local.

La mejor prueba de la eficiencia del régimen inglés la tenemos en el portentoso desenvolvimiento de sus ciudades, y en la espléndida presentación de sus servicios.

Francia

En oposición al tipo de gobierno local que acabamos de estudiar en Inglaterra, el régimen continental, del cual Francia es modelo, reposa en principios de absoluta y sistemática centralización.

Woodrow Wilson dice con verdad en su magnífica obra «El Estado» que el único período durante el cual Francia conoció el «self-government» local efectivo, fué el período correspondiente al apogeo del feudalismo.

Entonces, los municipios rurales obtuvieron cartas de los señores y adquirieron una estructura orgánica personal: «en todas partes una asamblea general «de los habitantes dirigía directamente los asuntos «del común, siendo los principales la administración «de la propiedad, la policía y el cobro de los impues«tos reales y locales» (1).

Las ciudades, aunque sujetas generalmente al vasallaje feudal, disfrutaron también de cierta auto-

(1) H' de Ferron,—Ynst. mun et provin comparees.

nomía en su gobierno. Hacia el lado sur de Francia y sobre el Rhin, existieron numerosas poblaciones que si bien habían sido conquistadas por los francos, continuaban viviendo bajo el patrón de la antigua curia romana; y en la región situada al norte de Loire nacieron otras ciudades germanas de orígen y de carácter, que no tardaron mucho tiempo en agitarse reclamando privilegios y cartas.

Surge así la ciudad *prebotale*—de preboste—sometida a la mediata autoridad señorial, pero gozando siempre de algunas libertades.

En esa época las formas del «self-government» variaban hasta lo infinito, pero las líneas generales de organización eran las mismas. Las ciudades tenían a su cargo la administración de sus propiedades, la conservación de calles y caminos, la construcción de edificios públicos, la dirección de las escuelas, y la distribución y cobro de los impuestos; y el manejo del gobierno local se hallaba en manos de una asamblea general de ciudadanos que nombraba a los magistrados municipales,—habitualmente un Alcalde y Concejeros—quienes formando una especie de Concejo Ejecutivo de la ciudad-su corps de ville-actuaban bajo la supervigilancia de la asamblea.

Este sistema hubo necesariamente de sucumbir por obra de la Monarquía, cuando ella vence al Feudalismo en los siglos XII y XIII.

Uu régimen de prolongada y severa centralización por doquier comienza a establecer Luis IX, y aún sus predecesores, y al llegar a los tiempos modernos solo quedan como débiles supervivencias de la vida local de la Edad Media, las asambleas de los

« pays d' etats » que toman alguna intervención en los actos de los intendentes, funcionarios reales encargados de la administración de las provincias o « generalidades » durante los tiempos de Richelieu y de Luis XIII.

Ya en vísperas de la Revolución, Luis XVI trata de generalizar esta institución de las Asambleas, pero fracasa en su intento; y en 1789, cuando siente la imperiosa necesidad de robustecer su autoridad vacilante, reaccionando contra su anterior propósito, organiza un nuevo régimen de vigorosa centralización según el cual todas las autoridades locales son meros agentes de la Corona.

La Revolución no tuvo por objeto cambiar los moldes administrativos, sino crear una verdadera renovación en la vida social y política. Y como uno de los medios tendientes a la realización de aquella suprema finalidad, consistía en el aniquilamiento de los privilegios feudales que desde los siglos medios fuertemente imperaban, mal podía considerarse política prudente otorgar concesiones y franquicias para el «self-government» local, sobre todo teniendo en cuenta la absoluta ausencia de educación política de parte de los pueblos.

De allí, que todos los ligeros ensayos que hasta la época del Directorio se hiciesen en el sentido de la descentralización, no tuvieran buen éxito.

Napoleón es el que modela la forma de las instituciones locales francesas, al punto que hoy mismo, no obstante las frecuentes modificaciones de la legislación, subsisten inalterados los principios fundamentales de la organización ideada por el Emperador.

Un exagerado espíritu de centralización, inspirado, tal vez, por la necesidad de poner orden inmediato en la política del país, amenazado gravemente por la guerra exterior; fomentado, quizás por ese sentimiento de amor a la simetría tan hondo en el carácter francés, determinó la sustancial reforma, cuyas grandes líneas repetimos, se conservan a despecho del tiempo y del afán renovador de los hombres.

Sin embargo, dos nuevas direcciones de progreso se marcan en el régimen local de Francia a partir de 1830: es la primera la llamada tendencia a la *desconcentración* o sea, la concesión de mayor libertad de iniciativa y acción a los agentes del poder central, reduciendo, así, las labores ministeriales; y es la segunda la tendencia a la *descentralización* propiamente dicha, cuyo punto culminante se halla en la ley municipal de 1884 que reconoce a las localidades una personalidad jurídica y les dá el derecho de elegir sus cuerpos representativos.

La división administrativa sancionada por la Asamblea Constituyente de diciembre de 1789, es la que rige hasta hoy. El departamento, el arrondissement, el canton y la comune; siendo esta última—que existió desde antes de la Revolución—la única circunscripción que descansa sobre bases históricas que hacen de ella ciudad viva y rica en tradiciones de libertad, pues las demás son simples distritos creados al impulso y para la satisfacción de necesidades puramente burocráticas.

Francia cuenta en la actualidad 86 departamentos regidos por Prefectos, que, a la vez que representantes del Gobierno, son agentes ejecutivos de la ad-

ministración local. Conforme a la ley de 10 de agosto de 1871, el Prefecto «se encarga de la administra-«ción financiera del departamento; expide las ordenes «de pago contra su tesorero, ordena la ejecución de «sus obras públicas: hace su presupuesto y represen-«ta al Departamento ante los Tribunales.» (1)

Pero la entidad que tiene propiamente en sus manos la dirección de los asuntos locales en el departamento francés, es el *Concejo General*, constituido por sufragio universal a razón de un miembro elegido por cada canton y por un plazo de seis años. Este cuerpo se renueva por mitades cada tres años.

Son elegibles miembros del Concejo todos los electores que hayan cumplido la edad de 25 años, y que tengan seis meses de residencia en una localidad del Departamento; y las personas no residentes, pero que paguen contribuciones directas o posean propiedad territorial dentro de la misma circunscripción, tienen derecho a formar parte, así mismo, del Concejo, en una proporción que no exceda de la cuarta parte de su personal.

El cargo de concejal es gratuito y el número de miembros de cada Concejo varía según el número de cantones, fluctuando hoy entre 17 y 62.

La ley de 1871 ya citada, enumera las atribuciones que versan sobre la propiedad, hacienda y contribuciones del Departamento, sobre construcciones de caminos y carreteras que no sean del Estado, so-

---

(1) F. J. Goodnow. — Derecho Administrativo Comparado.

bre obras públicas de todas clases; sobre el cuidado de las escuelas, asilos para insanos y otros establecimientos similares; en suma, sobre la totalidad de aquellos servicios que interesan a una localidad determinada.

Además, recae en los Concejos la importantísima función de distribuir entre los diversos «arrondissements» los impuestos directos, anualmente votados por las Cámaras.

Sin embargo, apesar de la amplitud de facultades que, *a prima facie*, otorga el legislador a los Concejos, estos ven constantemente mermado su propio radio de acción por una poderosa intervención de la autoridad central.

Desde luego, nos encontramos con que el voto del Concejo General, en mas de un caso, puede ser anulado por el Presidente de la República; y con que su presupuesto no tiene valor mientras no haya sido aprobado por el Gobierno. Por otra parte, la ejecución de los acuerdos y decisiones de la institución local que venimos estudiando, corresponde, como se ha dicho ya, al Prefecto, quien ejerce gran influencia sobre el concejo, desde que prepara su propio presupuesto.

Por último, este cuerpo apenas se reune regularmente dos veces al año, siendo la duración de sus sesiones de quince y treinta días, y su existencia misma resulta verdaderamente insegura, toda vez que puede ser disuelto por decreto del Jefe del Estado.

La ley confiere, también, a los Consejos Generales facultades de revisión e inspección sobre la administración de los municipios o comunes.

Para atenuar un tanto la excesiva autoridad de que disponía el Prefecto en materias locales, especialmente durante el receso del Concejo General, la ley de 1871 instituyó la *Comisión Departamental* destinada a fiscalizar la acción de aquél funcionario.

Esta Comisión se compone de cuatro a siete miembros, debiendo estar en ella representados, en cuanto sea posible, todos los «arrondissements» del Departamento; sus miembros son elegidos por el Concejo General y no perciben retribución; y sus sesiones ordinariamente tienen lugar una vez al mes.

Las funciones de control que la Comisión tiene a su cargo las cumple preferentemente examinando las cuentas del Prefecto, e interviniendo en todo contrato importante que celebre en nombre del departamento, así como en los procesos en que éste sea parte.

El «arrondissement» y el canton son simples distritos administrativos, sin personalidad jurídica.

No ocurre lo propio con la«*commune*» que no es—lo decimos una vez más—creación artificial del período revolucionario, sino una verdadera formación natural.

Bajo el antiguo régimen existían en Francia dos clases de comunidades locales: rurales y urbanas; pero en 1789 la Asamblea Constituyente decidió borrar esta distinción y ordenó la formación de cerca de 44,000 communes. En la actualidad, según dice Wilson, hay 36,170 municipios, la mayoría de los cuales tiene menos de 1,500 habitantes. El área y la población de estos distritos varía considerablemente, pero todos los municipios franceses se hallan

sujetos a una misma legislación, con excepción de París y Lyon.

Al frente de cada comun se encuentra un *Maire* o Alcalde y un Concejo Municipal.

El «Maire» lo mismo que el Prefecto, tiene a su cargo un doble género de labores centrales y municipales; pero a diferencia de aquél ejerce predominantemente funciones que afectan a la localidad.

Hasta 1874 los Alcaldes de los municipios de mayor población eran designados en París y los de las ciudades pequeñas nombrados por el Prefecto. Entre 1831 y 1852 esta designación hecha por el poder central tenía que recaer, ineludiblemente, sobre un miembro del Concejo Municipal, pero a partir de esta fecha hasta 1874, la elección podía favorecer a persona de fuera. De 1874 a 1882 los municipios pequeños eligieron sus alcaldes, y desde 1882 todos los municipios son electivos.

Esta elección se hace entre los concejales, por el tiempo de su mandato, pero el Maire puede ser suspendido por el Prefecto y el Ministerio del Interior y destituído por el Presidente de la República. El cargo de alcalde es ad honorem, lo mismo que el de sus adjuntos, funcionarios no profesionales.

Conforme a ley de 5 de abril de 1884, que puede ser considerada como el Código Municipal vigente en Francia, el *Maire* debe nombrar casi todos los empleados llamados a ejecutar las distintas tareas comunales; tiene a su cargo la administración de toda la propiedad local; e interviene en los diferentes servicios administrativos encomendados al Ayuntamiento.

Pero no debe olvidarse que el Alcalde es simple-

mente el funcionario ejecutivo del Concejo Municipal, al que corresponde, en rigor, la decisión de todos los asuntos que interesan al común.

Hasta 1831 el Concejo Municipal fué elegido por el Prefecto de entre una lista de personas notables formada por el Municipio, desde 1831 a 1848 sus miembros fueron elegidos por sufragio restringido; y a partir de 1848 son elegidos por sufragio universal.

Las calidades requeridas por la ley para poder formar parte de un Concejo Municipal son las mismas que se exigen para la integración del Concejo General del Departamento. El número de concejales varía según la importancia del común de 10 a 36; y la duración del cargo es de cuatro años.

El Concejo puede ser suspendido durante un mes por el Prefecto, y disuelto por el Presidente de la República, y en este último caso el Poder Ejecutivo está autorizado para formar una especie de Junta de Notables, compuesta de tres a siete miembros, que designa el Jefe del Estado, y cuyos poderes rigen hasta que se practica nueva elección.

Según el derecho administrativo francés, los Concejos Municipales tienen bajo su férula todas las materias relacionadas directamente con el común.

Pero en la realidad nos encontramos con no pocas limitaciones a esa regla general, teóricamente establecida.

En efecto, para la creación de impuestos de consumo y contratación de empréstitos, para construcción de caminos, apertura de calles y levantamiento de edificios; para la venta y arrendamiento de propie-

dades de la ciudad, invariablemente, se necesita la aprobación de la Administración general.

Además, el presupuesto anual de entradas y gastos que, como es sabido, representa el eje sobre el cual gira toda la vida de la localidad, solo adquiere valor legal, una vez que ha sido sancionado por el gobierno central y en sus renglones puede el Ejecutivo introducir todas aquellas modificaciones reclamadas por el cumplimiento de las leyes y la observancia de los decretos supremos.

Finalmente, el Poder Central tiene derecho para suspender todo acto de los Concejos que estime fuera de su peculiar jurisdicción, pudiendo, sin embargo, estas instituciones apelar a los tribunales administrativos, que, resuelven, en último término, la cuestión jurisdiccional planteada.

Por el rápido bosquejo que hemos hecho del sistema de gobierno local en vigor hoy en Francia, puede verse cómo perduran, a través de todas las viscisitudes por las que ha pasado esa gran nación en la Historia, los principios de absoluta centralización que informaron la organización napoleónica.

Las reformas contenidas en las distintas leyes promulgadas en el curso del siglo XIX no han comprometido en lo menor los fundamentos del sistema, y esta ha conservado su misma férrea contextura originaria.

La concesión amplia y general de facultades que la legislación otorga en teoría a los cuerpos municipales, se véa renglón seguido, y en la práctica, especialmente, desautorizada y desmentida. Ya sea en nombre del alto principio de división de los

poderes, ya de la superior conveniencia de evitar la prodigalidad y el desacierto en la administración financiera de las localidades, el Poder Central halla siempre ocasión y pretexto para intervenir decididamente en la vida de las comunas.

Natural es que, como lógica derivación de este estado de cosas, faltas las ciudades francesas de verdara autononía, la vida local languidezca sin poder servir como en Inglatera de escuela insuperable de democracia y libertad.

Una poderosa corriente de opinión hacia la desentralización administrativa, se advierte en la prensa y en todos los círculos estudiosos de Francia, pero aún no se ha llegado a cumplir esa saludable evolución, quizás si porque el mantenimiento del régimen que todavía subsiste, significa una fuente de inmenso poder para los intereses políticos que representan las mayorías del Parlamento y los Ministros.

Debemos pasar, pues, a atro pueblo, a Alemania, para poder hallar el sistema que corresponda, realmente, al tipo delgobierno local descentralizado.

La Prusia, apesar de la fuerte organización de su Monarquía en el curso del siglo XVIII, continuó viviendo, como en los tiempos medios, bajo la influencia de las ideas y sentimientos feudales. **Alemania**

Solo, a partir de la invasión napoleónica puede decirse que este pueblo entra de lleno en la era moderna, y que establece bajo sólidas bases su sistema administrativo y político.

Es al Barón de Stein a quien corresponde la gloria de haber trazado las líneas generales del gobierno

local prusiano en su célebre ley municipal de 1808. Para este eminente político, a quien la influencia de Napoleón alejó bien pronto del gobierno de su país, Prusia debía imitar el modelo administrativo inglés y dar a las distintas circunscripciones que dividían el territorio, el « self-government », ya tradicional en el Reino Unido.

Desgraciadamente, Hardenberg que sube al Poder después de Stein, no sigue su política, y, por el contrario, cree que en vez de conceder al pueblo autonomía para gobernarse, se impone establecer una administración poderosamente centralizada, copia del tipo francés.

Mas a la reforma de Stein acompañaba tal virtualidad que no pudo ser destruída totalmente por la burocracia de 1810, y los asuntos locales, aunque dependientes en su resolución de una serie gerárquica de funcionarios que culminaba en Berlín, continuaron a cargo inmediato de las ciudades y de las comunidades rurales que el anterior sistema había reconocido.

La política de Hardenberg en el Gobierno se había enderezado a obtener la emancipación económica de las clases pobres, subordinadas entonces al poder tiránico de los propietarios territoriales; pero tan pronto como ocurrio su muerte en 1822 se inicia una enérgica reacción caracterizada por la concesión de facultades y privilegios para el gobierno local, que es ejercido por las Dietas en que esos propietarios dominan casi por completo.

Desde este momento, y hasta 1872, la vida política prusiana se desarrolla en medio de la mayor agitación provocada por las luchas de clases, y la orga-

nización administrativa tarda en encontrar su fórmula definitiva, aunque son repetidos los intentos que se hacen para alcanzarla.

Un sabio, el Dr. Gneist, profesor de la Universidad de Berlín, es el autor teórico de la gran reforma, orígen del sistema dentro del cual se desenvuelve actualmente la existencia de las localidades en Alemania; y un notable hombre de Estado, Bismark, es el ejecutor de la genial iniciativa que tantas resistencias levantara en los consejos de gobierno y en la opinión del Imperio.

Tres son los fines que se propuso la reforma:

Primero.—Extender la esfera de la autonomía local;

Segundo;—Someter la acción de los funcionarios al control judicial; y

Tercero.—Introducir un elemento no profesional o popular en la administración de los asuntos centrales y locales, con la esperanza de acrecer la capacidad política del pueblo. (1)

Gneist, como Stein, al esbozar su plan, volvía los ojos a Inglaterra, y declaraba que « las imitaciones « en el continente del sistema parlamentario inglés « no habían tenido éxito en la mayoría de los casos, « porque sólo habían sido copiadas las instituciones « que se hallaban en la cima de la forma de gobierno « británico, y no se había intentado adoptar aquellas « sobre las cuales descansaba la base de la estruc- « tura »; y agregaba que « todo el sistema inglés re-

---

(1) F. J. Goodnow —Ob. cit.

« posaba sobre la organización de los cuerpos loca-
« les ». (1)

En Prusia, lo mismo que en Francia, se reconocen dos esferas de acción administrativa, la una que comprende los asuntos de carácter general, como cuestiones de policía, religión, escuelas, en síntesis, todo aquello que interesa directamente al país; y la otra, que se refiere a las materias inmediatamente ligadas a la vida de las localidades, como construcción de caminos, sostenimiento de asilos y casas de pobres, &.

La ley de 1872 que trató de fundir en una sola serie de autoridades las dos que antes existían al frente de los distintos servicios generales y locales, y, hubo de conseguirlo en todas partes, como ha de verse más adeante, menos en las provincias en donde por razones de carácter político se mantuvo la primitiva duplicidad de funcionarios.

Prusia está dividada en doce provincias, que a su vez comprenden 35 distritos (Regierungsbezirque), subdividos en 464 círculos (Kreise). Además, existen bailios (Amtzbezirque), y por último los comunes (Gemeinde), que en la mayoría de los casos son apenas algo más que aldeas. Las ciudades tienen una organización municipal especial.

El análisis de la organización administrativa en la provincia, en el círculo, y sobre todo en las ciudades, circunscripciones que desde todo punto de vista ofrecen mayor importancia, ha de permitirnos for—

---

(1) Lawrence Lowell.—Governments and Parties in Continental Europe.

mar un concepto exacto de la manera cómo se desarrolla la vida local en Alemania.

Al frente de la provincia existe un alto funcionario nombrado por el Rey, el Gobernador o Presidente Superior (Oberprasident), que teine a su cargo todas las labores de la incumbencia de los agentes del Poder central, y que ejerce, también, cierta jurisdicción sobre la provincia misma, el círculo y algunas de las grandes ciudades, en lo relativo a la administración local.

Una sabia legislación promulgada en 1875, inició en Alemania poderosa tendencia hacia la descentralización administrativa, tendencia representada por la organización de los Concejos Provinciales y los Comités de distritos, llamado a controlar al Presidente Superior en el ejercicio de su autoridad, y constituídos en tan acertada forma, que siempre dieron cabida al elemento profesional, aportador de la experiencia y el saber, y al elemento popular que en toda hora llevó a la vida municipal el calor y el entusiasmo nacidos de natural interés solidario.

Pero no puede decirse que son estas entidades las que cumplen en la provincia las tareas locales. Ellas corresponden, realmente, a la Dieta Provincial (Provinziallandtag) y al Comité Provincial (Provinzialausschuss).

La Dieta Provincial es el órgano ligislativo de la provincia para todos los asuntos de carácter municipal.

«Sus decisiones—dice Gneist—se refieren a la «conservación y construcción de caminos, a la conce«sión de recursos para la construción y sostenimiento

«de otros medios de comunicación, o mejoras en la «agricultura, al sostenimiento de hospicios, asilos de «sordomudos, de ciegos y otros varios; colecciones ar«tísticas, museos y otras instituciones análogas. La «Dieta Provincial, crea plazas procinciales retribui«das y delibera sobre Reglamentos Provinciales» (1). Además, puede asumir todas aquellas funciones que no se opongan a los fines de su institución, y establecer constribuciones y contratar préstamos, siempre que el monto de unas y otros no excedan de determinadas cifras que la misma ley señala, en resguardo de los intereses de los vecinos.

Este cuerpo se halla formado por delegados elegidos por seis años por los varios Círculos en que se divide la provincia, debiendo renovarse el personal, por mitades, cada tres años.

Las representaciones son distribuidas entre los Círculos, según sus poblaciones; pero, con el propósito de evitar frecuentes elecciones populares ellas son conferidas no por los ciudadanos mismos, sino por las Dietas o por las autoridades municipales de la ciudad, caso de que ésta se eleve a la categoría de Kreise, lo que ocurre cuando cuenta con una población mayor de 25,000 habitantes.

Las condiciones de elegibilidad son: ciudadanía alemana, residencia en la provincia o posesión de propiedad territorial dentro de sus límites, durante

1 Revue Generale de Droit et des Sciences Politiques Oct de 1896

un año por lo menos, buena conducta moral y solvencia. (1)

La Provinziallandtag es convocada por la Corona, por lo menos, dos veces en el año, y mas á menudo, si ello es necesario.

Teniendo en cuenta la amplitud de facultades que la ley le otorga, se creyó necesario establecer la supervigilancia e intervención del Gobierno central; y de aquí, que el Oberprasident o Presidente Superior, tenga derecho para asistir a las sesiones de la Landtag y que aún pueda suspender actos emanados de ella, cuando salen de sus propias atribuciones.

Por otra parte, los reglamentos expedidos por la Dieta para regular su existencia, deben ser aprobados por el Rey, y todos los empréstitos e impuestos que excedan de cierta suma, necesitan ser autorizados por los Ministros de Estado respectivos.

Finalmente, el Emperador tiene derecho para disolver la Dieta Provincial.

Como órgano ejecutivo de la administración local figura el Comité Provincial (Provinzialausschuss), compuesto de ciudadanos del Imperio, elegidos por la Dieta y cuyo número fluctúa, según los diferentes reglamentos provinciales, entre 7 y 14. El cargo dura seis años y el Comité se renueva trienalmente, por mitades. Sus miembros no perciben retribución, limitándose la provincia a satisfacer los gastos que hagan en el ejercicio de sus funciones. (1)

---

(1) Provinzial Ordnung.—29 de junio 1875.
(2) P. O. cit Sec. 46, 47, 48 y 100.

El cometido de este cuerpo es gestionar los asuntos de la provincia con sujeción a los principios generales acordados por la Dieta.

El Círculo es la organización local histórica que nos ofrece la Prusia, así como la *commune* es la agrupación natural que ha conservado la Francia. Su importancia se acentúa extraordinariamente a causa de que en esta circunscripción hállase el orígen de las instituciones provinciales representativas, y la fuente de los ingresos con que ellas atienden al servicio de su presupuesto. Ya hemos dicho al tratar de las autoridades locales de la provincia, que su Dieta es constituída por delegados elegidos por las respectivas Dietas de los Círculos, y que los fondos que estas aportan, sumados a los subsidios del Tesoro Central, forman la totalidad de las rentas con que dicha provincia cuenta.

En el Círculo, si bien existen dos esferas distintas de administración, ellas están encomendadas a una sola serie de autoridades: el Landrath, el Kreisausschuss o Comité del Círculo y el Kreistag o Dieta.

El Landrath, principal agente de la Administración Central, actúa, también, como autoridad ejecutiva del gobierno local, hallándose en este concepto subordinado al Comité del Círculo.

Este Comité limita y fiscaliza la acción del Landrath en todo lo que concierne al Gobierno central, y es el verdadero órgano ejecutivo de la administración local. Está compuesto del Landrath, que lo preside, y de seis miembros elegidos por la Dieta del Círculo. El cargo es obligatorio y dura seis años. El Kreisausschuss es un cuerpo acentuadamente popular.

Bajo sus órdenes actúan los *Amtsvorsteher* o *Amtmann*, establecidos a semejanza de los Jueces de Paz ingleses.

La institución de mas grande relieve en el Círculo es, sin duda, la Dieta, que tiene las mismas atribuciones que su similar en la Provincia, pero que corresponde a una circunscripción en que la vida local es mucho mas intensa.

La Dieta se forma por elección a la que concurren en distinta proporción las diferentes clases sociales, agrupadas según sus facultades económicas. El sufragio universal no existe en Prusia; como rezago del Feudalismo, el voto no es considerado allí facultad inherente a la ciudadanía, sino derecho derivado de la propiedad.

Existen tres Colegios Electorales: el primero, compuesto de todas las personas (con inclusión de las jurídicas), que son miembros del Círculo y pagan una contribución territorial de 225 marcos por lo menos (pudiendo ser elevada esta suma a 450 marcos o rebajada a 150 por la Dieta Provincial), o que pagan una contribución del mismo tipo por una industria establecida en el campo. Todo ciudadano alemán que entra en esta categoría y se halla en el pleno goce de sus derechos civiles, puede emitir un voto. Este Colegio representa a los grandes propietarios territoriales.

En el segundo Colegio el cuerpo electoral se compone: primero, de los representantes de las localidades rurales elegidos por las Asambleas de esas localidades; segundo, de los propietarios de dominios señoriales, que se asimilan a los comunes; y tercero, de

las personas que ejercen en el Círculo una ocupación por la cual satisfacen contribución mas baja que la exigida para pertenecer al Colegio. Aquí están representados los pequeños propietarios, los comerciantes, industriales y artesanos.

El tercer Colegio es una Junta de las autoridades municipales del Círculo. Se compone de los representantes de la capital, considerando bajo esta denominación tanto los bienes inmuebles como los muebles, y tiene la personería de las ciudades.

El Colegio urbano no puede elegir más de la mitad de los miembros de la Dieta, y si hay una sola ciudad no puede elegir más del tercio; los otros miembros de esta corporación deben ser elegidos en proporciones iguales por los dos primeros colegios, es decir, que el Colegio de los grandes y el de los pequeños propietarios eligen cada uno la mitad del personal restante.

Mediante este sistema de organización—que hemos estudiado en Lawrence Lowell y Goodnow—se ha querido dar a todas las clases sociales la debida representación en el gobierno local del Círculo y de la Provincia evitando, al mismo tiempo, el tiránico predominio de cualquiera de ellas.

La ley del Círculo de 1875, autoriza a la Dieta para ejercer todas aquellas funciones que son del resorte propio de la administración local; pero establece un principio de intervención central, sobre todo en lo que se relaciona con la creación de impuestos. En el Círculo-lo mismo que en la Provincia-los arbitrios que se establezcan para el fomento de los intereses locales no deben representar más del 50 de % de la

totalidad de las contribuciones centrales, siendo necesario, en el caso de pasar de ese límite, obtener la aprobación de los Ministros de Hacienda y del Interior de Berlín.

La administración de las ciudades desde la reforma de Stein reposa sobre estos principios: obligación de los vecinos de aceptar funciones públicas y mayor autonomía en la gestión de los asuntos locales.

Lo mismo que el Círculo, la ciudad tiene a su cargo un doble género de labores: unas relativas a la administración general, y otras concernientes al gobierno local; y como en esa circunscripción las tareas de ambos órdenes están encomendadas a una sola serie de funcionarios.

El órgano central del sistema es el Concejo de la ciudad, formado por elección de los vecinos contritribuyentes, que se dividen en tres grupos, según el monto de la contribución que pagan. Los que satisfacen más elevadas cuotas y erogan, en conjunto, una tercera parte de la suma total que se recauda, tienen derecho a elegir un tercio de los miembros del Concejo; los que le siguen en el orden de la cuantía de las contribuciones y completan otra tercera parte, eligen, igualmente, otro tercio; y, por último, todos los que abonan la tercera parte que falta, designan el tercio restante. Este sistema ha puesto realmente en manos de las clases acaudaladas, que son siempre las menos numerosas, el gobierno municipal.

El poder delibrerante en materia local lo ejerce en las ciudades el Concejo, que se mueve dentro de un radio bastante amplio, pues la ley se limita a de-

cir que tiene jurisdicción en todos los asuntos propios de la ciudad. No obstante esto, el cuerpo ejecutivo goza del derecho—en ciertos casos en que le toca intervenir en la consumación de los acuerdos del Concejo—de vetar esos acuerdos y es requerido el voto del Comité de Distrito para la celebración de empréstitos y el establecimiento de contribuciones, cuyo monto exceda de determinada cifra.

El cuerpo ejecutivo de la ciudad (Gemeyndeverstand &, Magystratsrath, o Stadtrath) está por lo general compuesto por un burgomaestre y algunos otros miembros profesionales y legos. Este cuerpo ejerce sus funciones por medio de comisiones permanentes.

El burgo-maestre es el funcionario mas importante de la administración local de la ciudad. El no sólo preside el Stadrath sino que, en la mayoría de los casos, es la única autoridad ejecutiva, y siempre tiene en sus manos el verdadero poder municipal.

Su designación se hace consultando, ante todo, la capacidad y los antecedentes en el ramo de quienes pretenden ejercer el cargo de burgo-maestres. Para asegurar estas condiciones, cada vez que ocurre una vacante en alguna ciudad alemana se promueve una especie de concurso del que resulta elegido el que exhibe mejores títulos de aptitud y de servicios prestados en otras poblaciones de menor importancia. La duración del cargo en las principales capitales del Imperio es de doce años, y no se da como raro el caso de burgo-maestres vitalicios. Las labores de estos funcionarios municipales que, como se compren-

derá por lo que dejamos dicho, gozan de gran influencia moral, son largamente retribuidas.

Presentado el cuadro de organización local prusiana se hace indispensable detenerse un instante a admirar la maravillosa conciliación que este gran pueblo ha sabido hacer de las encontradas tendencias que imprimen fisonomia a los regímenes de Inglaterra y Francia.

La orientación general seguida desde 1882 ha sido hacia la descentralización, tratando de imitar el modelo del «self-government» inglés que, como lo advertíamos mas adelante, se orla con estos dos grandes éxitos: la magnífica presentación de los servicios locales y la preparación incomparable de los ciudadanos para el cumplimiento de todos los deberes cívicos. Pero como este sistema en sus exageraciones puede conducir al abuso y al desgobierno local con mengua de los intereses generales de la administración, a no ser que el Parlamento intervenga a cada paso y a ciegas en las cuestiones locales, como sucede en Inglaterra y en Estados Unidos, se ha establecido la supervigilancia de la autoridad central, mas no en la forma ilimitada y absoluta del tipo francés que lleva a la muerte a la autonomía local, sino dentro de determinadas e inevitables taxativas, que sólo rigen después de dejar cierto márgen a la iniciativa de las corporaciones municipales.

Así lo hemos visto tratándose de la administración financiera de las provincias, círculos y ciudades.

Por otra parte, y a fin de resguardar bien los derechos de los vecinos, se les reconoce a estos la facultad de acudir a los Tribunales de Justicia cada vez

que una disposición municipal afecte sus intereses legítimos.

Pero hay algo todavía que sugestiona mas al estudiar el sistema alemán: es la feliz proporción en que actúan en el gobierno local el elemento profesional y el elemento profano, combinación esta a la que hemos aludido mas de una vez y que tiene la virtud de permitir que las ciudades aprovechen de la experiencia técnica de funcionarios competentes y que, al mismo tiempo, despierten en los simples ciudadanos y vecinos el interés y el afán por los asuntos públicos.

Habremos de concluir, pues, diciendo con Wilson, que: « Prusia debe estimarse como el Estado mas « perfecto de Europa en su organización administra« tiva » Y la explicación de este hecho hemos de encontrarla en las siguientes frases del mismo eminente publicista: « La administración prusiana tal cual « existe hoy, puede considerarse, en gran parte, co« mo una obra de sabios. Así como los Emperadores « romanos hacian a los juristas del Imperio el honor « de llamarles a presidir el desenvolvimiento legal, « los reyes de Prusia han tendido mas y mas, para re« gular el desenvolvimiento orgánico del Gobierno, a « buscar la opinión de los hombres versados en el es« tudio de las instituciones; Stein había, sobre todo, « estudiado los gobiernos. En nuestra misma época « el influjo del profesor Gneist sobre la evolución ad« ministrativa, ha continuado esa excelente tradición. « Y como Prusia ha tenido confianza en sus sabios, « ha tenido mas sabios prácticos; y los sabios cuyas « opiniones han sido conservadoras, han tenido en « cuenta con gran cuidado las condiciones históricas. »

Legislación Nacional

En América el estudio de las instituciones municipales cobra singular importancia, porque el régimen bajo el cual ellas viven, aunque influenciado por los principios del Derecho Administrativo francés, ofrece una fisonomía propia y distinta, cuyas raíces se descubren en las comunas españolas de los tiempos medios. **Los Cabildos.**

No vamos a apórtar nuevo concurso a la leyenda, ya bastante enriquecida, de los Cabildos, que les atribuye un valor democrático semejante al que tuvieron los Concejos castellanos; no vamos a sumarnos a los escritores que los comparan con las comunas libres y autónomas de Nueva Inglaterra, ni con aquellos que sostienen que el Ayuntamiento fué la verdadera cuna de las libertades del Continente.

Sabemos bien que cuando se instituyó la vida municipal en los territorios conquistados por el arrojo español, ya habían sido destruídos los comuneros de Villalar (1521) y Carlos V dominaba como señor único y absoluto en toda la Península; pero sabemos,

así mismo, que entonces aún no se había apagado totalmente el espíritu de libertad que flota en los Fueros y en las Cortes, en los Parlamentos y el Justicia Mayor; y que ese espíritu es el que vacian los conquistadores en la organización de los Cabildos, a los que se debe, según la expresión de Sarmiento, «la «conservación en América de las formas civilizadas «que traían nuestros padres y que habrían perdido en «el contacto con la barbarie sin la existencia de los «Cabildos». (').

Los Concejos de Aragón y de Castilla, fueron, como se dijo alguna vez, entidades dotadas de completa autonomía que, aunque formando parte integrante de la nación constituían sin embargo, pequeñas repúblicas regidas por sus propias leyes y gobernadas por funcionarios responsables de su gestión elegidos por sufragio directo; y la intervención del pueblo en el manejo de la cosa pública estaba garantizada por la institución de los Concejos abiertos. El Sr. Marqués de Pidal en su prólogo al Fuero Viejo, dice: «Una de las clases de gobierno en Castilla era la de «las comunidades o Concejos, especie de Repúblicas «que se gobernaron bastante tiempo por sí mismas, «que levantaban tropas, imponían pechos y adminis«traban justicia».

La institución municipal así organizada en España era la expresión de un vivo anhelo de independencia, sentido mas hondamente que nunca en la hora

---

(')—Conflictos y Armonías de las Razas en América.—Domingo F. Sarmiento.

épica de la Reconquista, y representaba, en realidad, el triunfo de las reinvindicaciones populares.

El origen y el funcionamiento de los Cabildos en América no fueron los mismos. Aquí la estructura local es fruto de un movimiento que viene de arriba a abajo, es la resultante de las ideas traidas por los conquistadores que pensaron en constituir un sistema análogo al que regía en España; pero como toda obra que no reposa en los sentimientos y costumbres sociales carece de verdadera virtualidad, la edificada por Adelantados y Gobernadores no podía tener la misma fuerza de impulsión que tuvieran en la Península los Concejos de fuente popular.

Además, los Ayuntamientos coloniales en el ejercicio de su función hubieron de verse sometidos a la autoridad de los Corregidores y de los Virreyes, y faltos así de independencia y de poder, fueron incapaces de ofrecerse como sus modelos, para servir de valla al despotismo.

Están, por consiguiente, en lo cierto Mitre, Barros Arana, Bello, Barros Mejía y la generalidad de los autores americanos que hemos consultado, cuando afirman la tesis de que los Cabildos en América, fueron establecidos para servir de órgano al sentimiento público, pero es forzoso reconocer que no satisfacieron plenamente esa alta finalidad, tanto por insanable defecto originario, cuanto por circunstancias que son imputables a la política de fuerza desarrollada por los representantes del Rey de España, al espíritu de lucro que desnaturalizó y corrompió todos los resortes de administración y de gobierno, y tal vez, al caracter un tanto inerte de la raza criolla.

Sin embargo, la Historia nos presenta los municipios de América cooperando en forma eficaz a la empresa común de la emancipación. Y es que a través del tiempo y a despecho de la acción absorvente del poder central, los Cabildos supieron conservar los sedimentos de libertad que iban formándose en el alma popular y lograron hacerse merecedores de que se les invoque como precedente de nuestra vida democrática, al decir de Unamuno en su juicio crítico a la «Ciudad Indiana» de García.

Cuando el Nuevo Mundo fué descubierto por Colón, la Corona Española autorizó a éste para establecer regimientos y para nombrar magistrados en las Indias. Así fundó la ciudad de Isabela, designando los primeros concejales y funcionarios. (¹)

Posteriormente, los capitanes que vinieron a conquistar los antiguos imperios del Anahuac y del Tahuantisuyo, estuvieron investidos de la misma facultad. Hernán Cortez y Francisco Pizarro instituyen los Cabildos de los dos grandes Virreynatos.

Después de establecer las ciudades de San Miguel de Piura y de Jauja en uso del derecho que le había conferido la Real Cédula de Toledo de 4 de mayo de 1534, el Conquistador del Perú, considerando la necesidad de radicar la capital en un lugar cercano al mar, acuerda trasladarla del valle de Jauja en donde había sido establecida, al del Rímac, y funda la Ciudad de los Reyes el 18 de enero de 1535, proce-

(¹)—Municipal Administration in the Spanish Dominions in América.—F. A. Kirkpatrick.

diendo en seguida a hacer reparto de solares y tierras entre sus compañeros y aliados, a mérito de la autorización concedida en otra Real Cédula fechada el 21 del mismo mes y año.

El 22 de enero, esto es, a los cuatro días de la fundación de la ciudad, Pizarro instituye el Cabildo «en el cacique y pueblo de Lima en el nombre de la «Santísima Trinidad, Padre e Hijo e Espíritu Santo, «tres personas en un solo Dios verdadero, sin el cual, «que es principio e gueador de todas las cosas e hace- «dor de ellas, ninguna cosa que buena sea se puede «hacer ni principiar, ni arribar ni permanecer» (¹).

A título de Gobernador, designa Pizarro, en representación de Su Magestad como alcaldes a Nicolás de Rivera y a Juan Tello; y nombra ocho regidores que son: Alonso Riquelme (Tesorero), García de Salcedo, Rodrigo de Mazuelas, Cristobal de Peralta, Alonso Palomino, Diego de Agüero, Nicolás de Rivera (el Mozo) y Diego Gavilán, Y al año siguiente, por disposición que confirma la Real Cédula de 9 de abril de 1538, eleva a doce el número de regidores.

Los cabildos se renuevan por elección el 1º de enero de cada año y las leyes de Indias establecen « que los vecinos puedan hacer elección de sus Cabil- « dos libremente». Pero, en la práctica, no ocurre esto, la elección se hace en presencia del Gobernador que coacta con su influencia la voluntad de los electores, y las designaciones se hallan sujetas a su apro-

---

(¹)—Acta de la fundación de Lima.—Cabildos de Lima, libro I Torres Saldamando.

bación, facultad que le permite anular toda nominación ingrata.

Incurren, pues, en error los que inspirándose en la legislación teórica llegan a afirmar, como Sarmiento, « que el Rey no gobernaba a los habitantes « de América en sus actos diarios y civiles, sino que «*se gobernaban estos a si mismos*, en las ciudades por «medio de sus Cabildos y Ayuntamientos, instalados «con la ciudad misma que iban a habitar bajo ciertas «formas y con ciertas atribuciones; una de ellas, *la de «nombrar su personal* periódicamente y nombrar sus «funcionarios. » (1)

La política abominable de vender los oficios concejiles completó la ruina del sistema municipal en la Colonia, propiciando una intervención cada vez mayor de parte de los Gobernadores. « En varias oca« siones,—dice don Juan Augustín García, refiriéndose « a los Cabildos Argentinos,—aumentaron el número « de Regidores, probablemente mientras hubo de« manda. »

El mismo juicio procede aplicar al Ayuntamiento de Lima en donde el abuso a este respecto llegó a grado tal, que en 20 de julio de 1618 se resolvió que el Procurador de la ciudad pidiera el cumplimiento de la Real Cédula que limitaba a doce el número de las varas del Cabildo; que en 17 de noviembre de 1797 se reclamó de nuevo, pues ya eran veinte los regidores, y en 15 de mayo de 1816 llegó a elevarse otra

---

(1) Domingo F. Sarmiento.—Ob. cit.

vez el número, alcanzando a 18, doce perpétuos y renunciables, y seis vitalicios.

El autor de "La Ciudad Indiana" publica un cuadro en el que se fija la tabla de precios conforme a la cual se acotaban los distintos cargos en el Cabildo de Buenos Aires.

Así, por elección confirmada por el Gobernador, por nombramiento directo otras veces, y por remate público, se constituyeron los Concejos locales en América durante el tiempo de la dominación española. Sus funciones habrían, naturalmente, de desenvolverse dentro del mismo marco de subordinación a la autoridad central.

Los Gobernadores, como presidentes del Corregimiento, eran los únicos que podían convocar al Cabildo. "Esté advertido del Corregidor que solo él «como cabeza de la República y su Teniente y nó otro «alguno sino en vacando el oficio, tienen poderío y au«toridad para llamar a regimiento; y sin su presencia «no pueden congregarse para tratar a voz de concejo «las cosas públicas, sin pena y castigo, porque de tal «junta se presumiría ser ilícita y contra el Rey y para «mal fin». (1).

Los Corregidores, no solo se atribuían las facultades de amonestar a los miembros del Cabildo por las cosas mas fútiles, como la falta de asistencia a los sermones y fiesta de iglesia, sino que les imponían multas y los reducían a prisión; convirtieron, pues, esos cuerpos en meros instrumentos de sus caprichos, con-

---

(1)—Política: Bobadilla.

cediéndoles, en buena cuenta, una autoridad exclusivamente consultiva y reservándose los Gobernadores el poder de decisión.

La prueba de este aserto, a la vez que de la conformidad con que aceptaron los Ayuntamientos tan secundario papel, la encontramos en el informe lleno de humillación y servilismo que el Cabildo de Lima dirige en 1795 al Virrey don Francisco Gil de Taboada y Lemos, y que corre inserto en la memoria presentada por éste a su sucesor el Barón de Vallenari. (1). A juzgar por el tenor de ese documento, toda la acción del Municipio en beneficio de la ciudad y su población, había sido de la iniciativa y de la ejecución del Virrey.

Tan abatido llegó a estar el poder municipal en los últimos tiempos de la Colonia, por la acción despótica de los Virreyes y Corregidores, que el propio Monarca español, tuvo que devolver en algún caso a las ciudades, mediante órdenes reales, las prerrogativas de que habían sido despojadas.

La Real Cédula de 15 de setiembre de 1802, concediendo gracias a la ciudad de Lima es una muestra de ello.—Dice así: "Que al Cabildo se le reponga «desde luego y mantenga en libre uso, ejercicio y po«sesión de sus fueros, leyes, judicaturas y anual elec«ción de Alcalde de turno y precedencia de estos, se«gún se observaba antes de haberlo despojado, sin ha«ber precedido mi soberana resolución, no debiendo «persona alguna que no sea capitular, mezclarse ni al-

---

(1)—H. Unánue.—Obras científicas y Literarias. Tomo III

«ternar con el Cabildo, todo conforme a su primer es-«tado, de suerte que en este ni en cosa alguna no se «innoven en todo ni en parte sus antiguos estableci-«mientos».

Apesar de todo, no obstante la condición secundaria a que habían sido reducidos los Cabildos por la política funesta de los delegados del poder real, sus tareas, sobre todo en los primeros lustros de la vida colonial, tuvieron indiscutible importancia. En el Perú, por ejemplo, durante los primeros años, se ocupó el Ayuntamiento de Lima de la distribución de las tierras; de dar reglas protectoras de los indios; de señalar los salarios para sastres, zapateros, herreros, &; del recibo de las cartas procedentes de la Corona; del nombramiento de un comisionado ante la Corte; de la plantación de árboles por los propietarios de terrenos; de dictar ordenanzas sobre las minas y sobre los ensayes de la plata; de otorgar licencia a un barbero para que ejerciese la cirugía, pero advirtiéndole que en casos serios debía asesorarse por un compañero de experiencia; en suma, de todos los asuntos trascendentes los unos, banales los más, que llenaban la vida civil y política de entonces.

Más tarde alcanzan a definirse bien las atribuciones que tocan a los Cabildos y que cumplen, ya sea corporativamente, ya sea por medio de los Alcaldes de primero y segundo voto, de los Regidores, del Alférez Real, del Ejecutor, del Procurador y de los Defensores de pobres y de menores.

Entre las facultades que, siguiendo a un autor argentino, podríamos llamar comunes, figuran: las electorales o sea el derecho que tenían los municipios

de designar el personal llamado a sucederles, con lo que perseguían la perpetuación de sus tendencias y de sus métodos; las facultades deliberantes que estribaban en la potestad de los Cabildos de dictar reglamentos y ordenanzas tendientes a asegurar el mejor gobierno de la ciudad; las administrativas, que se referían a la organización de la instrucción primaria, asistencia pública, cuidado de hospitales, vigilancia de construcciones, &; y, finalmente, las judiciales, según las cuales el Cabildo actuaba como Tribunal de apelación.

En cuanto a las facultades especiales conferidas a determinados funcionarios, estaban establecidas: primero, en mira de la administración de justicia; segundo, del abasto de la ciudad; tercero, de la representación de ésta; cuarto, de la etiqueta comunal; y quinto, de la administración en general.

Tocante a la justicia, ella estaba administrada y distribuida conforme a los sencillos principios de «verdad sabida y buena fé guardada» por el Alcalde de primer voto y, en su defecto, por el de segundo voto; y la defensa de los litigantes desvalidos y de los menores desamparados, estaba encomendada a los defensores de pobres y de menores.

«Una de las preocupaciones del Cabildo era la «provisión del pan, harina y trigo. El temor del ham- «bre que ha desaparecido en la época moderna, era ca- «si una obsesión en el mundo antiguo. La falta de co- «municaciones rápidas y seguras, y una industria primi- «tiva sin mayores recursos para luchar, exponía a las «ciudades a grandes miserias en las épocas desgracia-

«das de la agricultura» (1). Si esto era así, fácilmente se comprenderá cuánta importancia tenían las atribuciones concernientes al abasto de la ciudad, recaídas casi por entero en el Fiel Ejecutor.

A este funcionario correspondía: procurar la abundancia y aseo de las mercaderías y víveres, impidiendo los monopolios, estimulando las ventas, velando por la facilidad de las entradas a la ciudad, y solicitando del Ayuntamiento las obras conducentes a este fin; vigilar la exatitud de las pesas y medidas; ejercer jurisdicción e imponer penas a quienes usaban de pesas falsas; controlar a «los administradores de los corrales del ganado vacuno destinado a la diaria subsistencia de la ciudad»; recaudar las rentas municipales; en una palabra, ocuparse de todas las cuestiones relacionadas con la economía local.

Y al tocar este punto precisa decir que la vida financiera de las ciudades coloniales se desenvolvió dentro de la estrechez más angustiosa, agravada por esa especie de socialismo del Estado que Virreyes, Corregidores y Cabildos trataron de implantar frente a las necesidades del pueblo y bajo el prejuicio de que el comercio solo era «un mal necesario tolerado por los servicios que prestaba al público».

Las entradas municipales provenientes de propios y arbitrios resultaron siempre escasas y la Corona empeñada en absorver en su provecho la capacidad económica de los contribuyentes, no se manifestó dispuesta a autorizar tributos que habrían de enriquecer

---

[1]—Juan Agustín García Ob. cit.

las arcas locales, lo cual afectaba de veras el interés de la ciudad, «toda vez que solamente es permitido a «los Ayuntamientos hacer repartimientos sin la dicha «licencia real hasta 3,000 maravedíes.»

La situación del Cabildo de Buenos Aires era tan grave desde el punto de vista de sus finanzas, que, según cuenta D. Héctor Quezada y lo repite García en su obra tantas veces citada, una solo partida de gastos dedicada a adquisición de cera para funciones de iglesia en honor de los patrones de la ciudad, y ascendente a la suma de quinientos pesos, excedía al importe total de los ingresos calculados en la ínfima cifra de trescientos o cuatrocientos pesos de plata por año.

El déficit permanente era, pues, la característica del régimen económico de Buenos Aires y de todas las ciudades americanas, y como obligado corolario, el aumento incesante de la deuda, y la mala administración inevitable en toda sociedad en la cual « lo necesario cede siempre a lo supérfluo. »

Sin embargo, con el trascurso del tiempo habrían de tener algun incremento las entradas, aun cuando en relación con ese mayor producto crecieran, también, las partidas de gastos.

Lo revela así el siguiente cuadro tomado de la Memoria del Virrey del Perú Gil de Taboada y Lemos, documento al que hicimos anteriormente mención.

PRODUCTOS ANUALES

Arrendamiento de fincas.....	7,808
Ramos de remate público	7,470
Censos de fincas vendidas.....	2,056 4
Ramo de mojonazgo por quinquenio	19,457
Productos......	36,791 4

GASTOS FIJOS ANUALES

Asignaciones y sueldos.................	15,004
Censos pasivos por 78,280 pesos a mutuo.	3,230 4
Festividades votivas..................	1,103 4
Varios menores de reglamento..........	2,053 6
Gastos	21,391 6

Como se vé, aún cuando aquí los productos exceden a los gastos, ese superavit es meramente nominal, pues mayor suma que la que él representa, se invierte en desembolsos de carácter extraordinario, no presupuestados, que no solamente alteran el equilibrio de ambos pliegos, sino que afectan el crédito del Cabildo, obligándole a asumir deudas, cuyo monto, según se descubre de la partida fijada para su servicio, asciende a la cifra de 78,280 pesos.

De la representación de la ciudad, tanto ante la Metrópoli como ante las autoridades locales, se ocupan los Procuradores Generales y los Procuradores Especiales, los primeros de los cuales fueron suprimidos por disposición de las leyes de Indias, bajo el influjo, sin duda, de los mismos Gobernadores, interesados en que no llegaran hasta las Cortes las quejas de los pueblos que administraban. A los antiguos Procuradores han sucedido los Síndicos actuales, con funciones preferentemente económicas y administrativas.

Las cuestiones de gerarquía y de etiqueta preocupaban de una manera extraordinaria a instituciones y hombres de la Colonia, y los Cabildos fueron guardianes celosos de sus prerrogativas y preeminencias.

Incapaces los Ayuntamientos de erguirse frente a los avances de los funcionarios reales, aún cuando esos avances significaran desmedro efectivo de sus atribuciones y de sus fueros, protestaban sin embargo, con pasión, cada vez que un detalle cualquiera, en la organización de una fiesta, procesión o desfile, parecía lesionar su dignidad y su decoro.

De estos asuntos de carácter protocolar trataba el Alférez Real, quien tenía a su cargo todo lo relativo a pompas y ceremonias. Su rol principal consistía en llevar el estandarte real en las grandes fiestas oficiales, y su importancia gerárquica la señalaban las Leyes de Indias, colocándolo por encima de los Regidores e inmediatamente después de los Alcaldes.

Consagrada casi totalmente la actividad de los

Cabildos a satisfacer las exigencias de una vida decorativa, sin ideales y sin otro sentimiento que el de la codicia perturbadora; viendo mermadas a diario sus facultades por el espíritu absolutista de los Gobernadores que intervienen y en la realidad dirigen la justicia, los negocios, la distribución de las tierras, etc.; amenazados por las penas de presidio, azotes, destierro, y hasta de muerte, que en abuso de su autoridad decretan los representantes de la Monarquía; dominados los Ayuntamientos por tendencia marcadamente conservadora, distan de constituir factores decisivos en la causa de la libertad y de la democracia.

Sin embargo—repetiremos—no es posible desconocer que alguna contribución prestaron a la independencia americana. Mitre en su «Historia de Belgrano» nos dice que: «del seno del Cabildo nació aquella pro« testa que proclamó a voz en cuello que *la autoridad « del pueblo era superior a la del Rey*, como se vió cuan« do la revolución de los comuneros del Paraguay»; Ramos Mejía, presenta varios casos tomados de la historia de la emancipación argentina, en que aparecen los Cabildos del lado de la causa de la libertad; y en el Perú, sabido es que el Cabildo de Lima tomó en dos reiteradas ocasiones la representación del pueblo para pedirles a los Virreyes Pezuela y La Serna, que entraran en negociaciones con San Martín, y que éste antes de proclamar la soberanía de la nación, consultó el voto del Ayuntamiento de la Capital, según consta de la siguiente acta memorable:

«En la ciudad de los Reyes del Perú, en 15 de «julio de 1821. Reunidos en este Excmo. Ayuntamien

«to los señores que lo componen, con el Excmo. e «Iltmo. Sr. Arzobispo de esta Santa Iglesia Metropoli- «tana, Prelados de los Conventos Religiosos, Títulos «de Castilla. y varios vecinos de esta Capital, con el «objeto de dar cumplimiento a lo prevenido en oficio «del Excmo. Señor General en Jefe del Ejército Liber- «tador del Perú D. José de San Martín el dia de ayer, «cuyo tenor se ha leído; e impuestos de su contenido «reducido a que las personas de reconocida probidad, «luces y patriotismo que habitan esta Capital expresa- «sen si la opinión general se hallaba decidida por la «independencia, cuyo voto le sirviese de norte al expre- «sado señor general para proceder a la jura de ella. «Todos los señores concurrentes por sí y satisfechos «de la opinión de los habitantes de la Capital. Dije- «ron: que la voluntad general está decidida por la in- «dependencia del Perú de la dominación española y de «cualquiera otra extrangera; y que para que se proce- «da a su sanción por medio del correspondiente jura- «mento se conteste con copia certificada de esta acta «al mismo Sr, Excmo.; y firmaron».

Municipalidades. Iniciada la era independiente, subsisten bajo el nombre de Municipalidades los antiguos Ayuntamientos. El Reglamento provisorio dictado por San Martín el 8 de octubre de 1821, confirma las disposiciones contenidas en el Estatuto de Huaura y entrega el cuidado de los asuntos locales a los presidentes de los cuatro departamentos creados por el Protector, pero estableciendo que a partir del año siguiente las Municipalidades quedarían constituídas por sufragio popular.

Las Constituciones de los años 1823, 1828 y 1834 mantienen este mismo régimen, que sufre un paréntesis bajo el imperio de la Carta de 1839, conservadora y reaccionaria, En efecto, la Constitución de Huancayo suprime las Municipalidades, confiando sus labores a los llamados Intendentes de Policía y encargando de su representación a los Síndicos Procuradores.

Por ley de 9 de diciembre de 1853 se crean de nuevo los Municipios, pero la guerra civil desencadenada entonces contra el gobierno de Echenique impide su implantación.

Es según los principios de la Constitución liberal de 1856 y con arreglo a la ley orgánica de 29 de noviembre del mismo año. que resurgen estas instituciones, para ser reorganizadas, poco tiempo después, de conformidad con la ley de 3 de mayo de 1861 y ya bajo el imperio de la Carta Política del 60.

Al inaugurarse el régimen político de 1872, se intenta por el Gobierno una seria reforma en el sentido de la descentralización administrativa: es su exponente la ley de 1873 que transforma las Municipalidades en Concejos Provinciales y crea los Concejos Departamentales dotándolos de amplias atribuciones.

Las graves perturbaciones de todo orden que produce la guerra, impiden el normal funcionamiento de los Concejos, y este hecho determina el decreto dictatorial de 14 de enero de 1880 y el Reglamento Orgánico de 23 de marzo del mismo año, según cuyas disposiciones quedan esos cuerpos suprimidos y reviven las antiguas municipalidades.

Por último, viene la ley de 14 de octubre de 1892. A sus normas se sujetan hoy los organismos que presiden la vida local de la República.

Un somero análisis de esta ley, a la vez que el recuerdo de algunas disposiciones de la Nº 1072, fecha 6 de marzo de 1909, que al establecer el procedimiento electoral, ha modificado ciertos preceptos de la legislación sustantiva, nos permitirá tener un exacto concepto de la estructura y funciones de nuestro régimen municipal.

Constituidos por elección directa y pública, los Concejos provinciales y de distrito se encargan, según la ley orgánica, de la administración municipal, siendo la duración de su mandato de dos años, vencidos los cuales debe hacerse la renovación total.

Los Concejos de capitales de provincia, se componen de doce miembros; los de capitales de departamento de dieciseis; y el Concejo de Lima de cuarenta. Ademas, forman parte de estos cuerpos, los delegados de los respectivos distritos.

Hay, también, suplentes elegidos en esta proporción; cuatro para los Concejos de capitales de provincia; cinco para los de capitales de departamento, y doce para el de Lima.

Los Concejos de distrito se componen de un Alcalde y dos Regidores, elegidos los tres por el pueblo; pero en las poblaciones con mas de 400 electores la elección se hace para un Alcalde, dos Síndicos y siete Regidores.

Para ser miembro de un Concejo solo se requieren estas tres calidades: ser mayor de edad; saber leer y escribir; y ser vecino de la provincia o distrito a que

el Concejo corresponde, con residencia en la respectiva capital. Quiere decir, pues, que nacionales y extrangeros integran los municipios en el Perú.

Ha querido el legislador que nuestro sistema se modele conforme a los principios de la mas severa centralización, y, dentro de este criterio. ha establecido una rigurosa escala de revisión gerárquica, cuya subsistencia aleja toda ilusión de autonomía local.

El Art. 3º de la ley de 1892 dice: "Los Concejos «de provincia inspeccionan los procedimientos de los «de distrito y conocen en revisión de sus resoluciones. « Las Juntas Departamentales, con excepción de la de «Lima, ejercen las mismas funciones respecto de los «de provincia, oyendo en los casos de revisión al Mi- « nisterio Fiscal. Los actos del Concejo provincial de «Lima están sujetos a la revisión del Gobierno con- «forme a la ley de 15 de noviembre de 1887».—Y como según el art. 4º de la misma ley orgánica, al Gobierno le toca «revisar los asuntos iniciados en los Concejos provinciales», y según el art. 6º «están suje- «tas a revisión todas las resoluciones contrarias a las «leyes, a los derechos de los ciudadanos y a las conve- «niencias de las poblaciones....», resulta que el Poder Ejecutivo, armado de tan amplia prerrogativa, dirige la administración local, en forma verdaderamente absoluta. Todo esto, aparte del derecho que le confiere la ley 1072 de aprobar, en última instancia, los procesos electorales municipales.

Pero cuando se advierte mejor la completa ausencia de libertad en estos organismos, es cuando se estudian sus atribuciones de caracter económico.

Los Concejos están investidos de la facultad de

votar su presupuesto anual de entradas y gastos; de crear arbitrios; de establecer y dotar empleos; de formular y aprobar bases de remates y contratos; y de autorizar empréstitos y emitir obligaciones.—Sin embargo, ninguno de estos actos adquiere valor legal definitivo, mientras no haya sido sancionado, en unos casos por la Junta Departamental respectiva, en otros—la mayoria—por el Gobierno mismo.

Las demas atribuciones de los Concejos se refieren a la reglamentación, administración e inspección de los servicios: de salubridad e higiene; agua; vías públicas; ornato, mercados, mataderos, abrevaderos, &.; alumbrado, baja policía y otros; policía municipal; espectáculos públicos; registros de estado civil y estadística; fomento de sociedades científicas y artísticas; nombramiento anual de jurados de imprenta; &.

Todas estas funciones son llenadas, ora por la Corporación misma que debe reunirse en sesión ordinaria por lo menos cada quince dias, ora por el Alcalde, Síndicos e Inspectores de los distintos ramos, elegidos dentro del Concejo el 1º de de enero de cada año y «responsables de los abusos y faltas que cometan en el ejercicio de sus funciones». También autoriza la ley la formación de comisiones con personal de concejales.

Juntas Departamentales. No sería posible afirmar que todos los resortes de la vida local se manejan por los Concejos. Las Juntas Departamentales ejercen, asi mismo, jurisdicción importante en esta administración.

Seguramente, no hay institución en el Perú que haya pasado por mayores viscisitudes ni que se exhiba

con historia más accidentada, que esta de las juntas departamentales.

Creadas por la Constitución de 1823 con personal elegido en la misma forma que los diputados, y presididas por el Prefecto, tuvieron entonces extensas atribuciones. Se ocupaban de vigilar a las municipalidades, de formar cada cinco años el censo del Departamento; de dar impulso a los servicios de agricultura, industrias y minas; de inspeccionar la instrucción y los establecimientos de caridad y beneficencia; de controlar la inversión de los fondos públicos e intervenir en la distribución de las contribuciones impuestas en el Departamento; de presentar anualmente al Senado un informe de todo lo que podía contribuir a la mayor prosperidad de las provincias; de comunicar a ese alto cuerpo los nombres de los ciudadanos que podían aspirar a la Presidencia de la República, al gobierno político de las provincias y de los distritos del Departamento y a los empleos públicos; en fin, de muchos asuntos políticos y administrativos propios tanto del gobierno central como de las autoridades locales.

Abolidas las Juntas por acto del Poder Ejecutivo en 1826, fueron restablecidas por la Constitución de 1828 y rigieron, aunque muy irregularmente, hasta 1833.

La Constitución del 34, lo mismo que la del 39, las suprimieron virtualmente, porque no hicieron de ellas mención; y aún cuando la Carta del 56, las restableció de nuevo, no llegaron a implantarse, siendo una vez más eliminadas por la Constitución del 60.

La ley orgánica de municipalidades de 1873 instituyó con amplias facultades los llamados Concejos Departamentales.

Formábanse estos Concejos de personal numeroso: veinticinco miembros elegidos por mayoría de votos de los Colegios Electorales de las provincias del Departamento, siempre que tales provincias no pasaran de cuatro; dos miembros mas por cada una de las provincias excedentes de esa cifra; y uno mas por cada provincia, toda vez que el número de éllas fuera superior a ocho. Tambien integraban estos cuerpos diputados por los Concejos Provinciales, a razón de uno por cada provincia.

El Concejo Departamental de Lima se componía de cien miembros.

Los Concejos Departamentales debían reunirse en la capital del Departamento, tres o, por lo menos, dos veces al año; y de sus labores permanentes debían encargarse las Juntas Directivas, constituidas por esas mismas corporaciones.

De acuerdo con el espíritu de la ley que quería hacer prácticos los principios de la descentralización administrativa, los Concejos Departamentales asumían funciones del resorte del Gobierno central, al mismo tiempo que se ocupaban de los asuntos locales. Los servicios de instrucción primaria y media, de administración de justicia en primera y segunda instancia, de gendarmería y guardia civil, corrían a cargo de estas instituciones, que para hacer frente a ellos disponían de recursos provenientes no solo de contribuciones y arbitrios de caracter local, sino de rentas generales por su naturaleza, como lo era el im-

puesto adicional de 2% que gravaba a todas las mercaderías afectas a derechos fiscales, internadas por las aduanas de la República.

El Dictador Piérola, primero, y García Calderón después, decretaron la supresión de los Concejos Departamentales, cuyo funcionamiento en esa época extraordinariamente agitada de nuestra historia republicana, se hacía realmente imposible.

Cinco años más tarde, en el primer Congreso Constitucional reunido después de la guerra, se da la ley de 13 de noviembre de 1886, origen de las Juntas Departamentales que hoy tenemos en el país.

El ilustre jurisconsulto, Dr. don Juan José Calle, expone en los siguientes conceptuosos términos, llenos de claridad y exactitud, las causas del renacimiento de las Juntas Departamentales, asi como las de su ulterior desprestigio. (1).

«Un noble y generoso anhelo por el resurgimiento de la vida nacional, y la creencia de que éste no se conseguiría si no se acordaba a los Departamentos una especie de «solf-government», dieron origen a la ley de 13 de noviembre de 1885, llamada de «descentralización fiscal».

«El malogrado talento que la proyectó en la legislatura de aquel año, si bien consiguió hacer aceptar su pensamiento en la forma, tuvo que resignarse a contemplarlo torcido y contrahecho en el fondo, al convertirse en ley; y las Juntas Departamentales estuvie-

(1)—Legislación de las Juntas Departamentales codificada.—J. J. Calle.

«ron bien lejos de ser en el orden fiscal lo que fueron «en el régimen municipal los Concejos Departamenta- «les de 1873.»

«Se quiso hacer de las Juntas entidades que ad- «ministrando con criterio y acción independiente la «parte de renta fiscal producida en cada una de las «grandes circunscripciones en que está dividida la Re- «pública, les dieran vida propia, aceleraran su resta- «blecimiento y aseguraran su progreso, contribuyendo «así, también, al engrandecimiento del país. Pero se «les sometió a la voluntad y férula de la autoridad de- «pendiente del Poder Central y resultó lo que tenía «que suceder necesariamente».

«Las Juntas se rindieron bajo el enorme peso de «las obligaciones que la ley echó sobre sus hombres sin «darles los elementos para satisfacerlas, y lo que es «mas, haciendo imposible que los consiguieran, ya que «estando sometidas en todo al Poder Ejecutivo care- «cían de la acción necesaria e indispensable para lle- «nar por sí mismas los objetos de su institución».

«Era pues, natural que las Juntas Departamen- «tales llevaran una vida trabajosa y anémica, que na- «da valiera para infundirlas aliento el rol que sobre «los Concejos municipales les atribuye la ley de 14 de «octubre de 1892, y que desconceptuada la descentra- «lización fiscal, fueran más y más combatidas, y que «el patrón por el que fueron cortadas en 1886, fuera «estrechándose cada vez más, hasta el punto de sal- «varse su existencia en 1896 sólo a cambio de mutila- «ciones que las han reducido al estado en que hoy se «encuentran».

Como lo dicen los párrafos trascritos, un elevado pensamiento inspiró la ley de descentralización fiscal: que los departamentos contribuyeran al sostenimiento de los gastos públicos en una época de profundo abatimiento de la nación. Pero la exigüidad de las rentas de un lado, y la intervención absorvente del Poder central del otro. bien pronto determinaron el fracaso del sistema, dando lugar a una serie de leyes que han convertido a las Juntas Departamentales en meros cuerpos burocráticos.

Según la ley originaria, las Juntas Departamentales debían ser constituídas por un delegado de cada provincia del departamento, elegido por el Concejo respectivo, y la presidencia correspondería a los Prefectos. Esta última parte fué derogada por la ley de 24 de octubre de 1893, que estableció que las Juntas, al iniciar sus labores cada año, eligirían de su seno un presidente y un vice-presidente.

Ahora, en cuanto a sus atribuciones, no son hoy las mismas que tuvieron en 1886.

Por ley autoritativa de 3 de enero de 1896, fué facultado el Poder Ejecutivo «para incluir en el Pre-«supuesto General, las rentas provenientes del papel «sellado y alcabala; de cambio de dominio; serenaz-«go, arrendamientos de tierras y bienes nacionales, «en todos los Departamentos y las patentes del Ca-«llao y Lima .... » y correlativamente, fué autorizado «para cubrir los presupuestos del Poder Judi-«cial, del cuerpo político y administrativo y de la «guardia civil de los Departamentos» obligaciones que hasta entonces habían sido de cargo de las Juntas.

Un año después, la ley de 21 de octubre de 1897 redujo las funciones de las Juntas Departamentales «al fomento de los ramos de instrucción y beneficen- «cia en el respectivo Departamento, y al de las obras «públicas, puentes y caminos de carácter departamen- «tal». Como es sabido, en la actualidad y a mérito de las leyes números 162, de 5 de diciembre de 1905, y 2323, de 3 de noviembre de 1916, las Juntas contribuyen con el 30 y el 20 % de sus ingresos, respectivamente, al sostenimiento de la instrucción primaria y a la construcción de caminos, servicios cuya ejecución depende del Gobierno.

Tampoco tienen la recaudación directa de sus rentas. Con arreglo a la ley número 178 de 19 de enero de 1906, ese cobro lo hace la Compañía Recaudadora de Impuestos, la que también propone en terna a los empleados que deben encargarse de la actuación y rectificación de las matrículas.

El estado actual de las Juntas Departamentales, es, por consiguiente, éste: organizaciones destinadas a revisar los actos de los Concejos Provinciales, sujetas a la obligación de concurrir a los fondos generales de instrucción y caminos, y con rentas escasas provenientes de las contribuciones de predios rústicos y urbanos, industrial y eclesiástica, patentes (menos de Lima y Callao) y alguna otra más.

En resúmen, ni sombra de lo que quiso el legislador que fueran, en 1886.

El problema en el Perú

La simple presentación del cuadro que ofrece nuestra organización local, nos pone en aptitud de apreciar sus vicios y deficiencias, que son los que se derivan del desconocimiento de la doble finalidad que cumplen los Municipios en las sociedades modernas, más los inherentes a todo sistema de centralización administrativa, y a la falta de cultura cívica.

Sugestionados por el brillo de las teorías democráticas, nuestros legisladores han querido traducir en sus preceptos el concepto clásico vulgarizado por Tocqueville, según el cual «las instituciones munici-
«pales son a la libertad, lo que las escuelas primarias
«a la ciencia, pues ellas la ponen al alcance del pueblo,
«le hacen gustar su uso moderado, y le habitúan a ha-
«cer buen empleo de ella». Pero han olvidado los autores de la legislación municipal patria que en esta hora de la historia del mundo, y por efecto de las concentraciones de población y de la mayor complejidad de los centros urbanos, las ciudades tienen, también, que llenar otro objetivo distinto al de servir

de simple campo de experimentación democrática: asegurar el buen gobierno de los intereses locales.

Descuidar el estudio y la aplicación de los medios conducentes a dar eficacia al régimen comunal, constituye, pues, a mi juicio el principal vacío de nuestras leyes, que sacrifican este fin al propósito de servir ciegamente ideas y principios que es de conveniencia contemplar, pero que en verdad tampoco resultan lealmente servidas cuando la institución convertida en centro de experiencia, por su defectuosa estructura y su irregular funcionamiento, no presenta otros resultados que ininterrumpidos fracasos.

El ejemplo de Inglaterra es típico: allí, en la administración de sus condados y de sus ciudades, el pueblo adquiere hábitos de libertad y aprende a gobernarse por si solo; pero las reglas que establece este *self-government*, consultan, al mismo tiempo, y en forma que no permite suponer la subordinación de un fin respecto del otro, la eficacia de los servicios locales.

Y en Estados Unidos, en donde la tradición municipal está hecha bajo el imperio de las mismas ideas de libertad que presiden la vida política, la consideración de esa segunda faz del problema se toma hoy de tal manera en cuenta, que, según observa Rowe, hay marcada tendencia a regir la administración local con sujeción a las normas que se observan en la dirección de las industrias.

Es evidente que no debe ser de otro modo. ¿Acaso podríamos decir en el Perú que servimos el ideal democrático porque conservamos en la forma de nuestras leyes locales las apariencias de devoción a

sus principios? ¿Acaso no conspiramos contra ese mismo ideal, cuando exhibimos al pueblo como consecuencia única de una mera ilusión de gobierno libre, el clamoroso abandono de sus mas urgentes servicios?

Es preciso huir de los exclusivismos que proclaman los teóricos para colocarse en el justo medio y reconocer que uno y otro objeto de la administración municipal se completan estrechamente y que tanto interesa al país que la autonomía local prepare a los pueblos para las mas altas funciones de la democracia, como que los intereses vecinales sean cuidados de tal modo que procuren la formación de núcleos vigorosos llamados a impulsar el desarrollo de las actividades nacionales.

Con este criterio amplio creemos que se impone la revisión de nuestra legislación municipal, revisión que por nuestra parte ligeramente hemos de intentar aprovechando de la experiencia que nos brinda el estudio del régimen comunal en los principales pueblos europeos y de los antecedentes de nuestra propia organización durante la existencia de la Colonia y de la época republicana.

División de las funciones municipales.

Al pasar la vista sobre las disposiciones vigentes en materia municipal, lo primero que se advierte es una confusión deplorable en el ejercicio de la doble función que en todas partes cumplen los municipios: la función legislativa y la función ejecutiva.

No es que tratemos de adaptar al régimen local del Perú los mismos principios que imperan en el orden político sobre división de los poderes, desde que las razones fundamentales que han generado ese sis-

tema de equilibrio y recíproco control, inspiradas en la necesidad de resguardar los derechos individuales, no tienen aplicación dentro de la esfera de la vida municipal. Pero no podemos tampoco olvidar que aquella teoría se funda, también, como dice Bluntschli, en una razón de organismo, en la necesidad de crear órganos apropiados a cada función, y que esta necesidad subsiste en el orden local con igual intensidad que en el orden político.

La función legislativa es, por su naturaleza, distinta de la ejecutiva, y, por lo tanto, se incurre en grave error al confiar una y otra a una misma autoridad. La primera, requiere extensa deliberación; debe ser precedida de un estudio amplio y razonado en que tengan cabida todas las opiniones; ha de ser encomendada a un cuerpo colegiado capacitado por el número para abarcar mejor toda la complejidad de los problemas que suscita la vida municipal y para contemplar serenamente los intereses de la generalidad. La función ejecutiva, en cambio, demanda acción pronta y contínua; exige radicar la responsabilidad en una o muy pocas personas; y reclama preparación técnica, difícil de obtenerse en el elemento representativo que constituye las Asambleas.

Don Antonio Maura, al contemplar la evolución del régimen municipal en España, dice así: refiriéndose a dos proyectos de leyes sometidos a las Cortes el año 1838: «Se inició entonces una idea saludable «que desdichadamente quedó olvidada en los tiempos «ulteriores, la idea de distinguir laa dministración *ac-«tiva* de la *consultiva*, caracterizando la una el minis-«terio de los Alcaldes, y encomendando la otra a la

«deliberación corporativa de los concejales. Menos «triste sería la condición actual de nuestros munici- «pios si aquel embrión hubiese prosperado» (1).

Y más adelante añade estos conceptos que constituyen la mejor y más autorizada defensa de las ideas que sustentamos.

«Creo que existe una confusión perniciosa entre «el oficio propio de la corporación, lo que se depura y «aquilata con la pluralidad de dictámenes y la contro- «versia, y aquello otro que no puede encomendarse si- «no a la energía unipersonal, expedita y responsable».

«Creo que se sacrifica la conveniencia pública en «aras de un fantasma y que se contentan las gentes «con una ilusión irrisoria, con un engaño manifiesto, «cuando entienden afianzada la intervención popular «en el Municipio, porque toda la corporación electiva «pone las manos en la administración cada vez, cada «día y cada hora. Creo que sería mil veces mayor la «intervención popular, y mucho más efectivo el voto «público en la gestión municipal, si no se pidiese a la «colectividad elegida lo que ella, por ser tal colectivi- «dad, nunca podrá dar».

. . . .

. . . .

«Desparramar entre tantos la administración; «distribuir entre las manos de todos la *acción* adminis- «trativa; atravezar las disparidades de opinión y las «divergencias de voluntad, nó en la deliberación que «madura los acuerdos, sino en el cumplimiento de los «propósitos colectivos, formados ya, equivale a supri-

(1)—Estudios Jurídicos.—Antonio Maura 1916.

«mir la administración; es enervarla y esterilizarlo «todo, incluso el acierto con que se hubiese trazado «aquel mismo plan que se frustra por radical impoten- «cia del ejecutivo, de un Alcalde esclavo del Ayunta- «miento, a toda hora comanditario con cada uno de los «Regidores, guarismo de una resta infecunda y nó su- «mando de una cooperación provechosa».

«Añadid ahora que cada uno de los partícipes en «la difusa y desquiciada gestión, a medida que se sien- «te menos dueño de sus actos, se reconoce menos res- «ponsable. La conciencia preservadora y santa de la «responsabilidad moral y legal se disipa antes y más «que la energía misma en el seno de la corporación «municipal, ¡que grandes peligros corren así la recti- «tud y aún la pureza!» (1).

Pero no solo los tratadistas establecen en la doctrina esa necesaria distinción, sino que todas las legislaciones positivas la consagran en la realidad.

Se ha visto que en Alemania las Dietas de provincias, de círculos y de ciudades ejercen la función legislativa, mientras que la ejecutiva corre a cargo de los comités provinciales, de los de círculo y los Landrath, y de los Stadrath y Burgo-maestres; que en Francia los Concejos Generales de los departamentos y los Municipales de las comunas se diferencian en sus labores legislativas, de los Prefectos y de los «Maire», que son las autoridades ejecutivas; y que en Inglaterra la función ejecutiva propiamente dicha corresponde a los «Mayor» auxiliados por los comités de los «wards».

(1) Maura.—Ob. cit.

Ahora, si pasamos a América, observaremos que también en este continente se ha seguido el principio de la división de los poderes.

La gran República del Norte en las legislaciones privativas de sus Estados, ha marcado con toda claridad la doble función municipal, encomendando a los Concejos la tarea legislativa, y a los Alcaldes, la acción de ejecutar. Aquí, la adaptación de la teoría política ha sido hecha con tal fidelidad, que en la mayoría de los casos, se ha aplicado a los Concejos el sistema bicameral, sistema que en la actualidad ya se encuentra desprestigiado porque, aparte de no responder a las exigencias de la vida de las ciudades, un tanto distinta de la de los Estados, ofrece el gran inconveniente de extender y repartir la responsabilidad.

Por último, tenemos en Sud América como modelo digno de imitarse, la organización municipal de Buenos Aires, copiada en este punto por la casi totalidad de las provincias que forman la República Argentina.

Según la ley de 1º de noviembre de 1882, la Municipalidad bonarense se compone de un departamento deliberante formado por 22 concejales y de un departamento ejecutivo, que representa el Alcalde.

Entre nosotros, no ocurre lo mismo, existiendo, por el contrario, una verdadera promiscuidad en el ejercicio de las funciones comunales, mezcla que redunda en daño de la administración local.

Conforme a ley de 1892 en actual vigencia, los miembros de los Concejos, no sólo tienen la potestad de deliberar y tomar acuerdos, sino que, como ins-

pectores de los diferentes ramos municipales, comparten con el Alcalde las labores ejecutivas. Y la corporación en pleno, no se limita a dictar ordenanzas, a sancionar proyectos y a aprobar el presupuesto de la ciudad, sino que interviene a cada paso en la acción del resorte del Alcalde, convirtiendo a este funcionario «en guarismo de una resta infecunda».

Resulta, pues, indispensable, afirmar la división de poderes en nuestro régimen municipal, como base de toda ulterior reforma.

Número de concejales Otro punto sobre el cual precisa fijar la atención es el relativo al número de miembros de los Concejos, que, según nuestra ley orgánica, es múy elevado. La tendencia que hoy se advierte en todos los países en favor de la reducción de concejales, como medio de hacer efectiva su responsabilidad, no se ha tomado en cuenta en el Perú, en donde nos encontramos con el caso verdaderamente curioso de que una capital de departamento, como el Cuzco, v. g. cuya población no pasa de 20,000 habitantes tenga apenas seis ediles menos que Buenos Aires con más de millón y medio de pobladores.

La conservación de cifras tan relativamente altas en el personal de las municipalidades presenta, además, serios tropiezos aún para sus ordinarias reuniones, lo que como se comprende, causa honda perturbación en la vida local.

Limitando, pues, a nueve el número de Concejales en las capitales de departamento, y a seis en las de provincia, creemos que hay margen para cumplir con toda amplitud la función deliberante, sin desme-

dro para la buena dirección de los asuntos comunales.

Representación de las minorías.

Circunscrito el rol de los Concejos a la tarea netamente legislativa, debiendo ellos dar las pautas generales de la administración de las ciudades, y correspondiéndolos residenciar a los Alcaldes, es forzoso que en su constitución estén representadas las minorías, como ocurre en algunos Estados de la Unión Americana y en varios condados ingleses, como lo estableció la ley municipal española de 1856 y como lo consagran otras legislaciones.

Nos relevan de fundamentar este concepto las siguientes elocuentes palabras dichas por el doctor Manzanilla en el brillante discurso que pronunciara en la Cámara de Diputados, durante la legislatura de 1907, al discutirse las ley de elecciones municipales vigente.

«Para representar a las minorías en las munici«palidades existen los mismos motivos que para repre«sentarlas en los cuerpos políticos, porque los electo«res municipales pueden dividirse sobre el programa y «la acción de los municipios con la misma energía «con que los electores políticos se dividen sobre los «grandes problemas nacionales que se discuten en los «Parlamentos. Así, sobre decisiones con vistas doc«trinarias, por ejemplo, entre otras, la clausura de los «almacenes en los días de fiesta o la circulación de ca«rruajes en viernes santo, caben diferencias de apre«ciación, fundadas en el diverso concepto acerca de «límites legítimos a la libertad individual, concepcio«nes doctrinarias susceptibles de crear en el pueblo

«dos corrientes de opinión prontas a exhibirse por vo- «tos discrepantes en el seno de los municipios».

«Desde un aspecto práctico, el poder de expedir «ordenanzas y de crear arbitrios, justifica la represen- «tación de todas las opiniones en la discusión de las «medidas que afectan la comodidad, la libertad y las «rentas de todo el vecindario. ¿No es posible la «discrepancia sobre si ciertos arbitrios pueden o no «crearse, mantenerse o derogarse? ¿No es importan- «te tener una Municipalidad que impone un arbitrio «de saneamiento y que, sin embargo, no mejora las «condiciones higiénicas de la población? ¿No es im- «portante el hecho de existir tendencias opuestas pa- «ra crear, mantener o aumentar el arbitrio de pavi- «mentación o encontrarse con que el municipio mejo- «ra las calzadas pero a gran costo, o hace y deshace «desatentamente los pavimentos.» (1)

Adcptando el escrutinio de lista, nuestras ciudades deberían conceder a las minorías una participación que correspondiese al tercio de los asientos de los Concejos.

Duración del mandato

Nada ocasiona mayores dificultades en la marcha progresiva de una institución cualquiera, que los cambios frecuentes en su personal directivo, cambios generalmente seguidos de nuevas orientaciones y rumbos. Y este inconveniente se agrava tratándose de las ciudades, porque, como se ha dicho mas de una vez, la creciente complejidad de sus servicios,

(1) Discursos Parlamentarios.—J. M. Manzanilla.—1910—1911.

reclama continuado esfuerzo, al mismo tiempo que experiencia, posible de adquirirse, solamente, en el ejercicio de la función misma.

De aquí, la necesidad de prolongar, en lugar de reducir el mandato; vano empeño este último que nuestra ley de 1909 ha llegado a consumar, limitando el período de los concejales, a dos años, tiempo sumamente extrecho para que en su decurso pueda desarrollarse un serio plan de política municipal.

Una verdadera conquista representa el haber logrado impedir, merced a la organización de un mecanismo electoral enteramente autónomo, que se perpetúen en la dirección de los municipios determinadas personas con mengua de la buena administración de los asuntos comunales y contrariando la voluntad de la opinión pública. Pero no debemos ir tan lejos al punto de sacrificar, en aras de un exagerado y exclusivo afán democrático, la real fecundidad del sistema.

En estas ideas se inspira la legislación de la mayoría de los pueblos europeos. Los aldermen ingleses, v. g. duran en su cargo seis años y son por lo general reelectos; los miembros de las Dietas alemanas tienen el mismo plazo de seis años; los concejales en Italia ejercen su función por igual período de tiempo; y los municipales de la Commune francesa disponen de un término de cuatro años.

Conceptuamos qme interesa fijar como límite del mandato para nuestros concejales el mismo que existe en Francia.

Renovación por partes.

Intimamente ligada a esta cuestión de la duración del cargo, se presenta la relativa a la forma de reno-

vación de los Concejos; y en este respecto, también, creemos que la ley en vigencia no consulta las necesidades del gobierno local.

Las mismas razones enunciadas en favor de un término mas bien largo que corto para el desempeño de la función municipal, resultan de rigurosa aplicación al hablar del modo de renovar los Concejos; y el argumento de que se aleja demasiado al elegido del elector, pierde toda su fuerza al considerar que la opinión dispone de muy variados medios para presionar a sus mandatarios y hacer efectiva su responsabilidad.

Así lo estiman las naciones cuya organización local nos sirve de modelo. Hemos visto que en Inglaterra los « councillors » se renuevan por terceras partes y los « aldermen » por mitades; y que en Alemania las Dietas hacen también su renovación parcial cada tres años.

La Municipalidad de Buenos Aires se integra, igualmente, por partes cada dos años, siendo su período de cuatro; y este tipo es el que, a juicio nuestro, debe imitarse en el Perú.

El Concejo deliberante

Vano empeño sería el que pretendiesemos hacer, en abstracto, una exacta determinación científica, sujeta a reglas inmutables, de las atribuciones y poderes propios del Municipio. Sobre el particular, no guardan conformidad ni las doctrinas ni las legislaciones, y el problema se resuelve, en cada caso, con vista de las peculiaridades de raza, de tradición y de carácter político que dominan en los distintos países.

Cierto es que, generalizando, podríamos manifestar que son del resorte municipal todos los asuntos que directamente afectan los intereses de la localidad; pero esta expresión resulta de una vaguedad extrema, y es, precisamente, en su desarrollo que se suscitan las mayores dudas y controversias entre tratadistas y legisladores.

Inspirándose en un exagerado concepto teórico de la autonomía municipal, el Derecho Administrativo francés proclama la concesión general al municipio de todas las funciones concernientes a sus propios negocios; mas, en la necesidad de corregir esa ilimitada amplitud, establece, posteriormente, invocando un alto interés de control y de fiscalización, la mas estricta, y también la mas funesta de las tutelas: la tutela administrativa.

En oposición a este modelo, surge el sistema que consiste en enumerar taxativamente, mediante leyes expresas, las atribuciones comunales, y en verdad que los inconvenientes de este último son tan graves como los que ofrece el anteriormente expuesto.

La experiencia de los Estados Unidos al respecto no puede ser mas desastrosa. La constante intervención de las legislaturas de los Estados en la dirección de los asuntos de las ciudades, coloca a estas en una situación deplorable de subordinación, y las convierte en ciegos instrumentos de los intereses y de las pasiones políticas que tienen su natural campo de acción dentro del mecanismo del gobierno de la República.

El Tweed Ring en New-York y el *Gas Trust* en Filadelfia, así como los frecuentes conflictos de que han sido teatro las ciudades americanas, a propósito de la creación y nombramiento de empleados municipales, sueldos, etc., confirman elocuentemente la tesis de que la intervención constante de las legislaturas en el régimen comunal, solo ha servido para producir la perturbación y el desorden, contra los cuales se reacciona hoy vigorosamente mediante la adopción de enmiendas constitucionales, encaminadas a asegurar el gobierno libre de los municipios.

En nuestro concepto, al Poder Legislativo como órgano del Estado, del que son siempre elementos gregarios los concejos locales, por mucho que preconicemos su self-government, le corresponde contemplar todos los problemas que se refieren a las relaciones de la ciudad con la nación, y en consecuencia, establecer las funciones privativas de aquellas; pero al hacerlo, de-

be buscarse una fórmula que a la vez que consulte la libertad del municipio, facilite el engranaje con el gobierno central, nexo indispensable, desde que la aspiración de la Ciencia Política es alcanzar la mayor descentralización local, dentro de la mas vigorosa unidad nacional.

La ley orgánica de municipalidades vigente en el Perú establece especificamente en su art. 77 las atribuciones de los Concejos, pero no en forma restrictiva sino con cierta latitud que deja ancho margen para que se desenvuelva libremente la iniciativa local. Creemos que este patrón se acomoda muy bien a las condiciones de nuestro país, y, por eso sin perderlo de vista, vamos a estudiar los distintos capítulos que comprende la administración municipal.

Las funciones de reglamentación a cargo de los Concejos deliberantes, pueden clasificarse, según se refieran a la seguridad, a la higiene, a la moralidad y beneficencia, a las obras públicas y a la hacienda de las poblaciones.

Tratando de las comprendidas en el primer orden, **Seguridad** nadie podrá discutir la obligación de las municipalidades de velar por la seguridad de los habitantes del común, deber correlativo a la exigencia misma de la conservación del agregado social. Lo primero—ha dicho Aristóteles—es vivir; lo segundo, vivir bien.

Dentro de este criterio, incumbe a los Concejos dictar ordenanzas que tiendan a garantizar la solidez y consistencia de las construcciones destinadas a servir de centro de reunión, como teatros y templos; a precaver la realización de siniestros, como incendios; a rodear el servicio de tranvías de todas las necesarias

seguridades para la vida de los transeuntes; a reglamentar el tráfico de vehículos, fijando sus tarifas; a reglamentar, también, el servicio de alumbrado público; a obtener la mayor fidelidad en los pesos y medidas; y a organizar el Registro del Estado Civil.

Dos funciones de esta misma índole, que por su naturaleza tocan al municipio, se confían indebidamente entre nosotros a las autoridades de policía. Me refiero a la formación y conservación del registro de vecinos y a la reglamentación del servicio de domésticos.

Establecido el primero con fines de administración, y llamada la segunda a normar las relaciones de patrones y criados, no parece lógico que los funcionarios policiales, que tienen por única misión la de cuidar el orden público y hacer efectivas las garantías individuales, sean los encargados de atender esas labores. Que se ocupen de ellas en cuanto guarde relación con su finalidad propia, en buena hora; pero que no cercenen al Municipio funciones que en todas partes les son privativas.

Higiene «El Gobierno municipal es el guardián de la salubridad del Municipio y responsable a sus habitantes de las pestes y epidemias causadas por la violación de la higiene o su abandono», ha escrito un autor.

Y así es en efecto. Si ha de resultar de mayor eficacia que los servicios de higiene se hallen bajo la dirección y supervigilancia del poder central o que se coloquen bajo la autoridad de los funcionarios comunales, es materia que se controvierte; pero en cuanto a reconocer el derecho y la obligación primaria de los

Concejos de cuidar de la salubridad pública, hay absoluta uniformidad.

En el Perú, se nota cierta tendencia a imprimir unidad a la política sanitaria encomendado sus labores al Gobierno de la nación. Así lo acreditan: la ley de noviembre de 1903 que al fundar la Dirección de Salubridad Pública le asigna funciones, antes a cargos de los Concejos, como la propagación del fluido vacuno; la de enero de 1905 sobre la administración del servicio de agua potable de las poblaciones; multitud de resoluciones administrativas; y más claramente todavía, los conceptos vertidos en el último Mensaje que presentó al Congreso el Presidente de la República.

Por tratarse de servicios que reclaman uniformidad en el esfuerzo, preparación técnica en la gestión directiva y empleo de grandes recursos, nos inclinamos a esta tesis, del mismo modo que encarecemos la acción central y unitaria en lo tocante a instrucción pública, tal como lo establece el régimen de 1905; pero esto no quiere decir que en forma alguna quede excluída la idea de que tanto en uno como en otro caso es deber imperativo de las Municipalidades secundar dentro de su radio de acción, las labores de la autoridad central.

La limpieza y aseo de las calles; las desinfecciones en los edificios particulares, en casos de peste o de peligros de ella; la vigilancia sobre las casas de inquilinato a fin de obtener que se observen las más rudimentarias prescripciones de higiene; el permiso y la clausura de los establecimientos públicos insalubres; la prohibición del expendio de sustancias ali-

menticias nocivas; son tareas de las que no podrán desprenderse nunca los municipios.

También es obligación comunal en todas partes la de administrar los cementerios, función que entre nosotros corre a cargo de las Sociedades de Beneficencia, y solo subsidiariamente, á falta de éstas, de los Concejos. Intimamente vinculadas a la vida y salud de las poblaciones, todas las cuestiones referentes a la ubicación y conservación de cementerios, creemos que ocuparse de ellos es atribución esencial de las Municipalidades.

Asistencia y moralidad públicas. Las funciones de beneficencia deben ser, igualmente, cumplidas por el Municipio, como acontece en Alemania, en Inglaterra, y en la mayoría de los pueblos. Siendo la asistencia un deber social que incumbe al Estado, no hay razón ninguna para que la fundación y cuidado de los hospicios, asilos y hospitales estén entregados a manos particulares por muy puras y honorables que ellas sean.

Grandes son las obligaciones que tienen que llenar los Concejos en lo que se relaciona con la moralidad pública. La reglamentación de los espectáculos que tanto influyen en los sentimientos y costumbres populares; la intervención en las exposiciones de pintura y dibujo, a fin de impedir que una pornografía grosera sustituya al verdadero arte, con daño del buen gusto y corrupción de la sociedad; la vigilancia en los centros de juego y prostitución con el intento de reducir a su minimun estas lacras sociales, constituyen otras tantas preocupaciones de la ciudad contemporánea.

Obras En cuanto a obras publicas cada día resul-

reclama continuado esfuerzo, al mismo tiempo que experiencia, posible de adquirirse, solamente, en el ejercicio de la función misma.

De aquí, la necesidad de prolongar, en lugar de reducir el mandato, vano empeño este último que nuestra ley de 1909 ha llegado a consumar, limitando el período de los concejales, a dos años, tiempo sumamente extrecho para que en su decurso pueda desarrollarse un serio plan de política municipal.

Una verdadera conquista representa el haber logrado impedir, merced a la organización de un mecanismo electoral enteramente autónomo, que se perpetúen en la dirección de los municipios determinadas personas con mengua de la buena administración de los asuntos comunales y contrariando la voluntad de la opinión pública. Pero no debemos ir tan lejos al punto de sacrificar, en aras de un exagerado y exclusivo afán democrático, la real fecundidad del sistema.

En estas ideas se inspira la legislación de la mayoría de los pueblos europeos. Los aldermen ingleses, v. g. duran en su cargo seis años y son por lo general reelectos; los miembros de las Dietas alemanas tienen el mismo plazo de seis años; los concejales en Italia ejercen su función por igual período de tiempo; y los municipales de la Commune francesa disponen de un término de cuatro años.

Conceptuamos qme interesa fijar como límite del mandato para nuestros concejales el mismo que existe en Francia.

Intimamente ligada a esta cuestión de la duración del cargo, se presenta la relativa a la forma de reno- **Renovación por partes.**

vación de los Concejos; y en este respecto, también, creemos que la ley en vigencia no consulta las necesidades del gobierno local.

Las mismas razones enunciadas en favor de un término mas bien largo que corto para el desempeño de la función municipal, resultan de rigurosa aplicación al hablar del modo de renovar los Concejos; y el argumento de que se aleja demasiado al elegido del elector, pierde toda su fuerza al considerar que la opinión dispone de muy variados medios para presionar a sus mandatarios y hacer efectiva su responsabilidad.

Así lo estiman las naciones cuya organización local nos sirve de modelo. Hemos visto que en Inglaterra los « councillors » se renuevan por terceras partes y los « aldermen » por mitades; y que en Alemania las Dietas hacen también su renovación parcial cada tres años.

La Municipalidad de Buenos Aires se integra, igualmente, por partes cada dos años, siendo su período de cuatro; y este tipo es el que, a juicio nuestro, debe imitarse en el Perú.

El Concejo deliberante

Vano empeño sería el que pretendiesemos hacer, en abstracto, una exacta determinación científica, sujeta a reglas inmutables, de las atribuciones y poderes propios del Municipio. Sobre el particular, no guardan conformidad ni las doctrinas ni las legislaciones, y el problema se resuelve, en cada caso, con vista de las peculiaridades de raza, de tradición y de carácter político que dominan en los distintos países.

Cierto es que, generalizando, podríamos manifestar que son del resorte municipal todos los asuntos que directamente afectan los intereses de la localidad; pero esta expresión resulta de una vaguedad extrema, y es, precisamente, en su desarrollo que se suscitan las mayores dudas y controversias entre tratadistas y legisladores.

Inspirándose en un exagerado concepto teórico de la autonomía municipal, el Derecho Administrativo francés proclama la concesión general al municipio de todas las funciones concernientes a sus propios negocios; mas, en la necesidad de corregir esa ilimitada amplitud, establece, posteriormente, invocando un alto interés de control y de fiscalización, la mas estricta, y también la mas funesta de las tutelas: la tutela administrativa.

En oposición a este modelo, surge el sistema que consiste en enumerar taxativamente, mediante leyes expresas, las atribuciones comunales, y en verdad que los inconvenientes de este último son tan graves como los que ofrece el anteriormente expuesto.

La experiencia de los Estados Unidos al respecto no puede ser mas desastrosa. La constante intervención de las legislaturas de los Estados en la dirección de los asuntos de las ciudades, coloca a estas en una situación deplorable de subordinación, y las convierte en ciegos instrumentos de los intereses y de las pasiones políticas que tienen su natural campo de acción dentro del mecanismo del gobierno de la República.

El Tweed Ring en New-York y el *Gas Trust* en Filadelfia, así como los frecuentes conflictos de que han sido teatro las ciudades americanas, a propósito de la creación y nombramiento de empleados municipales, sueldos, etc., confirman elocuentemente la tesis de que la intervención constante de las legislaturas en el régimen comunal, solo ha servido para producir la perturbación y el desorden, contra los cuales se reacciona hoy vigorosamente mediante la adopción de enmiendas constitucionales, encaminadas a asegurar el gobierno libre de los municipios.

En nuestro concepto, al Poder Legislativo como órgano del Estado, del que son siempre elementos gregarios los concejos locales, por mucho que preconicemos su self-government, le corresponde contemplar todos los problemas que se refieren a las relaciones de la ciudad con la nación, y en consecuencia, establecer las funciones privativas de aquellas; pero al hacerlo, de-

be buscar una fórmula que a la vez que consulte la libertad del municipio, facilite el engranaje con el gobierno central, nexo indispensable, desde que la aspiración de la Ciencia Política es alcanzar la mayor descentralización local, dentro de la mas vigorosa unidad nacional.

La ley orgánica de municipalidades vigente en el Perú establece específicamente en su Art. 77 las atribuciones de los concejos, pero no en forma restrictiva sino con cierta latitud que deja ancho margen para que se desenvuelva libremente la iniciativa local. Creemos que este patrón se acomoda muy bien a las condiciones de nuestro país y, por eso, sin perderlo de vista, vamos a estudiar los distintos capítulos que comprende la administración municipal.

Sus funciones.

Las funciones de reglamentación a cargo de los Concejos deliberantes, pueden clasificarse, según se refieran a la seguridad, a la higiene, a la moralidad y beneficencia, a las obras públicas y a la hacienda de las poblaciones.

Seguridad

Tratando de las comprendidas en el primer orden, nadie podrá discutir la obligación de las municipalidadas de velar por la seguridad de los habitantes del común, deber correlativo a la exigencia misma de la conservación del agregado social. Lo primero—ha dicho Aristóteles—es vivir; lo segundo, vivir bien.

Dentro de este criterio, incumbe a los Concejos dictar ordenanzas que tiendan a garantizar la solidez y consistencia de las construcciones destinadas a servir de centros de reunión, como teatros y templos; a precaver la realización de siniestros, como incendios; a rodear el servicio de tranvías de todas las necesarias

seguridades para la vida de los transeuntes; a reglamentar el tráfico de vehículos, fijando sus tarifas; a reglamentar, también, el servicio de alumbrado público; a obtener la mayor fidelidad en los pesos y medidas; y a organizar el Registro del Estado Civil.

Dos funciones de esta misma índole, que por su naturaleza tocan al municipio, se confían indebidamente entre nosotros a las autoridades de policía. Me refiero a la formación y conservación del registro de vecinos y a la reglamentación del servicio de domésticos.

Establecido el primero con fines de administración, y llamada la segunda a normar las relaciones de patrones y criados, no parece lógico que los funcionarios policiales, que tienen por única misión la de cuidar el orden público y hacer efectivas las garantías individuales, sean los encargados de atender esas labores. Que se ocupen de ellas en cuanto guarde relación con su finalidad propia, en buena hora; pero que no cercenen al Municipio funciones que en todas partes le son privativas.

Higiene «El Gobierno municipal es el guardián de la salubridad del Municipio y responsable a sus habitantes de las pestes y epidemias causadas por la violación de la higiene o su abandono», ha escrito un autor.

Y así es en efecto. Si ha de resultar de mayor eficacia que los servicios de higiene se hallen bajo la dirección y supervigilancia del poder central o que se coloquen bajo la autoridad de los funcionarios comunales, es materia que se controvierte; pero en cuanto a reconocer el derecho y la obligación primaria de los

Concejos de cuidar de la salubridad pública, hay absoluta uniformidad.

En el Perú, se nota cierta tendencia a imprimir unidad a la política sanitaria encomendado sus labores al Gobierno de la nación. Así lo acreditan: la ley de noviembre de 1903 que al fundar la Dirección de Salubridad Pública le asigna funciones, antes a cargos de los Concejos, como la propagación del fluido vacuno; la de enero de 1905 sobre la administración del servicio de agua potable de las poblaciones; multitud de resoluciones administrativas; y más claramente todavía, los conceptos vertidos en el último Mensaje que presentó al Congreso el Presidente de la República.

Por tratarse de servicios que reclaman uniformidad en el esfuerzo, preparación técnica en la gestión directiva y empleo de grandes recursos, nos inclinamos a esta tesis, del mismo modo que encarecemos la acción central y unitaria en lo tocante a instrucción pública, tal como lo establece el régimen de 1905; pero esto no quiere decir que en forma alguna quede excluída la idea de que tanto en uno como en otro caso es deber imperativo de las Municipalidades secundar dentro de su radio de acción, las labores de la autoridad central.

La limpieza y aseo de las calles; las desinfecciones en los edificios particulares, en casos de peste o de peligros de ella; la vigilancia sobre las casas de inquilinato a fin de obtener que se observen las más rudimentarias prescripciones de higiene; el permiso y la clausura de los establecimientos públicos insalubres; la prohibición del expendio de sustancias ali-

menticias nocivas; son tareas de las que no podrán desprenderse nunca los municipios.

También es obligación comunal en todas partes la de administrar los cementerios, función que entre nosotros corre a cargo de las Sociedades de Beneficencia, y solo subsidiariamente, á falta de éstas, de los Concejos. Intimamente vinculadas a la vida y salud de las poblaciones, todas las cuestiones referentes a la ubicación y conservación de cementerios, creemos que ocuparse de ellos es atribución esencial de las Municipalidades.

Asistencia y moralidad públicas. Las funciones de beneficencia deben ser, igualmente, cumplidas por el Municipio, como acontece en Alemania, en Inglaterra, y en la mayoría de los pueblos. Siendo la asistencia un deber social que incumbe al Estado, no hay razón ninguna para que la fundación y cuidado de los hospicios, asilos y hospitales estén entregados a manos particulares por muy puras y honorables que ellas sean.

Grandes son las obligaciones que tienen que llenar los Concejos en lo que se relaciona con la moralidad pública. La reglamentación de los espectáculos que tanto influyen en los sentimientos y costumbres populares; la intervención en las exposiciones de pintura y dibujo, a fin de impedir que una pornografía grosera sustituya al verdadero arte, con daño del buen gusto y corrupción de la sociedad; la vigilancia en los centros de juego y prostitución con el intento de reducir a su minimun estas lacras sociales, constituyen otras tantas preocupaciones de la ciudad contemporánea.

Obras En cuanto a obras publicas cada día resul-

ta más importante el rol de las Municipalidedes. Exigencias de higiene, de tráfico y ornato demandan la apertura y ensanche de calles y paseos; la fijación de determinada altura y de cierta delineación para los edificios; la ejecución de caminos, puentes y calzadas; la construcción de tranvías, la realización de grandes obras municipales, &; empresas todas, para cuyo término se pone en manos de los municipios poderes extraordinarios, como son las leyes especiales de expropiación, de las cuales tenemos un modelo en la expedida en 1903, para la apertura de las avenidas Central e Interior de la ciudad de Lima.

Finanzas municipales.

Mas el cumplimiento de tan vasta multiplicidad de funciones, cada día más complejas y extensas, requiere que puedan disponer las ciudades de recursos, sin los cuales las ventajas de la administración comunal resultarían puramente quiméricas.

De allí, la excepcional trascendencia del estudio de este capítulo y la necesidad de analizar los varios problemas que suscita la actividad financiera municipal.

Desde luego, en teoría, es forzoso reconocer la facultad que tienen los Municipios para moverse libremente en la esfera de su vida económica, pero en la realidad no es posible olvidar que la organización comunal se desenvuelve dentro de una organización mayor que es la del Estado, y que toda perturbación ocasionada por los abusos del crédito o por el inmoderado recargo del impuesto local, habrá de incidir de manera perjudicial sobre el conjunto de la nación.

El punto se ha de resolver, pues, en el terreno de

la práctica, y la mayor o menor liberalidad de las distintas leyes que rigen los intereses económicos de las ciudades, dependerá del concepto más o menos contralista o autonómico que profesen los cuerpos políticos legislativos.

En nuestra legislación orgánica no encontramos el menor indicio de independencia, sino todo la contrario, desde que, en rigor, tanto la creación de arbitrios, como la celebración de empréstitos y la sanción del presupuesto son atribuciones que tocan al Gobierno.

Nosotros, sin dejar de advertir los peligros de una completa autonomía en este orden, pensamos que urge reaccionar contra el sistema actual, penetrados de esta verdad proclamada por Maura en las Cortes Españolas cuando recien iniciaba su carrera parlamentaria: «No hay para la vida municipal perturba-«ción mayor que su enlace con el organismo fiscal del «Estado».

Para proceder con orden, comenzaremos por hacer la clasificación científica de los recursos municipales, devidiéndolos en ordinarios y extraordinarios, los primeros subdivisibles en originarios o emanados del derecho privado (bienes de la comuna, donaciones, legados, &); y *derivados* o procedentes del derecho público (contribuciones y multas); y los segundos, correspondientes a las operaciones de crédito.

La ley de 1892, así como las que anteriormente han presidido el régimen municipal en el Perú, designan con el nombre de propios—conservando la denominación con que fueron bautizados por los españoles en tiempo de la conquista—los bienes inmuebles,

de cuya libre disposición disfrutan los municipios, a título de personas jurídicas. Es entendido que esos bienes no son los que constituyen el dominio público de las comunas,—calles, plazas, caminos, canales, puentes, &;—a cuyo uso permanente tienen derecho todos los habitantes de la ciudad.

Dentro de la segunda categoría de recursos ordinarios, figuran los impuestos municipales o arbitrios.

Según vemos en el «Diccionario de la Legislación peruana» del doctor Francisco García Calderón, fué atribución del Congreso, entre nosotros, antes de 1853, la creación de arbitrios; pero al restablecerse las Municipalidades en ese año, se les dió la facultad de «deliberar sobre la reforma, suspensión, supre-
«sión, sustitución y creación de arbitrios y derechos
«municipales, concediendo a las Juntas Departamen-
«tales la facultad de proponer al Congreso los arbi-
«trios para aumentar las rentas departamentales y
«municipales.»

Por la ley de 1861, y suprimidas ya las Juntas, se autorizó a las municipalidades para proponer al Gobierno, por conducto de las respectivas Prefecturas, nuevos arbitrios o impuestos, pero con la expresa condición de que ellos no podrían establecerse sin la sanción legal del Congreso; y posteriormente, por ley de 9 de abril de 1873, se determinó que: «el Con-
«greso y los Concejos Departamentales tenían la fa-
«cultad de crear arbitrios o rentas departamentales;
«que los concejos provinciales y de distritos podían
«crear arbitrios en el territorio de su jurisdicción,
«pero con aprobación del Concejo Provincial, respec-
«tivamente.»

En la actualidad, conforme a las disposiciones vigentes, corresponde a los concejos provinciales, «votar anualmente los arbitrios municipales que de- «ben cobrarse en el territorio de su jurisdicción, sin «que los nuevamente impuestos o los aumentos de «los anteriores puedan hacerse efectivos antes de ser «aprobados por el Gobierno, previo informe de la «Junta Departamental». Quiere decir que la potestad de establecer los impuestos municipales en el Perú, reside hoy en el Poder Ejecutivo.

Mucho se discute acerca del derecho de los Municipios de crear contribuciones, facultad de orden netamente legislativa. Nosotros, considerando a la ciudad moderna como una especie de pequeño estado, admitimos en ella la facultad de votar sus recursos, sin más limitaciones que las que exige la relación natural e inevitable del Municipio y la Nación.

Esta ley la que debe enumerar los impuestos locales, pero la fijación de su monto ha de corresponder al Concejo deliberante de la ciudad.

Sin embargo, esta atribución confiada ilimitadamente al Municipio, podría convertirse en arma peligrosa contra el contribuyente, por cuyo motivo creemos que su ejercicio debe estar sujeto a dos severas restricciones.

Una de ellas consistiría en exigir mayoría de dos tercios de votos, en el Concejo, cada vez que se tratase de crear o aumentar un gravamen; y la otra, en señalar un límite al impuesto municipal con relación a las contribuciones de caracter central. Esta última taxativa ha dado muy buenos resultados en Alemania

en donde, como se ha dicho anteriormente, las provincias, los círculos y las ciudades, pueden gravar a los vecinos solo hasta en un 50 % de lo que representan los impuestos de caracter general.

De ligero y sin previos estudios estadísticos, no sería prudente señalar el porcentaje que como límite convendría fijar en el Perú.

En otros países, como ocurrió alguna vez en la Argentina. y como acontece actualmente en España—aun cuando los últimos proyectos presentados a las Cortes recomiendan su supresión, —se han formado Juntas municipales de contribuyentes, llamadas a integrar los Ayuntamientos, cuando se trata del desempeño de funciones económicas; pero esas corporaciones de reunión evenutal no han dado éxito.

Los impuestos municipales que se cobran en el Perú son: los impuestos sobre el consumo (derechos de mojonazgo—parte de los cuales se aplica directamente al fondo de instrucción—derechos de abasto, de camales, y de sisa); el arbitrio general de alumbrado y baja policía; los impuestos al comercio local o retribuciones de servicios (rodaje y parada, licencias, pesos y medidas, avisos, &), al comercio de tránsito (peaje y pontazgo), y demas «derechos municipales que se establezcan conforme a la ley», v, g., los arbitrios de canalización y pavimentación reconocidos por la ley N. 771 de 15 de octubre de 1908.

Como un medio de aumentar las rentas del Municipio y dar mayor impulso a las obras y servicios locales, quizás sería conveniente adoptar el sistema de los céntimos adicionales comunales que gravan en Italia la propiedad raíz, a manera de recargo sobre la

contribución territorial directa. Este impuesto que recae sobre la propiedad construída, lo mismo que sobre la no edificada, le dá a las comunas italianas mas de cien millones de liras al año.

Siendo bastante moderada la contribución de predios en el Perú y hallándose, generalmente, nuestras Municipalidades en una situación financiera parecida a la que atraviesan las ciudades de Italia, esto es, cercana a la bancarrota, creemos que deberían establecerse los céntimos adicionales como un ligero recargo al impuesto territorial.

Aparte de las contribuciones, tenemos que considerar como fuente de ingresos municipales, el producto de las multas, las que, no obstante su carácter penal, constituyen evidentemente una renta.

Problema muy interesante relacionado con este capítulo de las contribuciones, es el relativo a la forma de recaudarlas.

En nuestro país, la ley de 31 de enero de 1898 estableció de una manera imperativa que la recaudación de las rentas municipales de Lima y el Callao se hiciera «por sociedades anónimas que se organizarán con ese objeto», y el artículo 2º de la misma ley paso en manos de las demás municipalidades de la República la facultad de acudir a ese sistema; mas el éxito satisfactorio alcanzado entonces en el cobro de los impuestos fiscales mediante compañías anónimas, alentó a los legisladores a dar una nueva ley, la de 26 de marzo de 1904, en la cual se preceptuaba que de la cobranza de la primera de las rentas municipales—la del mojonazgo—se encargaría «la institución que recaude los impuestos fiscales internos».

Que estas ideas han seguido imperando en las esferas oficiales, lo revelan los términos de la suprema resolución de 13 de diciembre de 1911 recaída en la autorización que solicitó el Concejo de Trujillo para celebrar un empréstito con un particular y entregarle la recaudación de sus rentas, cuya parte considerativa dice: «Que el Gobierno no puede consentir se re- «troceda en el camino abierto para la recaudación de «rentas públicas por medio de compañías anónimas «fiscalizadas....» y en forma mas evidente todavía el hecho de que hoy se halle entregado el cobro de los recursos de muchos de nuestras ciudades a la Sociedad Recaudadora de Impuestos.

Nada justifica, a juicio nuestro, la aplicación de estos métodos de recaudación a los ingresos municipales.

Es indudable que entregar a la Administración el cobro de las rentas generales ofrece el grave peligro de que la política se apodere de este valioso resorte, llevando el espíritu de favor allí donde debe primar la honorabilidad y la competencia, a la vez que haciendo ilusoria toda responsabilidad.

Pero no es idéntico el caso tratándose de los Municipios, instituciones enteramente agenas a las pasiones e intereses de partidos, y cuyo radio de acción es menos vasto y complejo que el que alcanza el Estado.

Además, la experiencia abona la opinión favorable a la directa administración de las rentas municipales, pues son notorias las deficiencias de la recaudación actual y la comisión que perciben los recau-

dadores resulta sumamente onerosa para las instituciones comunales.

Concluímos, por consiguiente, en el sentido de que deben ser las Municipalidades las que asuman las funciones de recaudar y administrar directamente sus recursos.

Al hacer la clasificación de las rentas municipales se dijo que las de carácter extraordinario están representadas por el producto de los empréstitos, y ahora, al desarrollar este punto, nos encontramos frente a la cuestión que consiste en saber si es atribución legítima de los Municipios la de contraer préstamos.

Sin vacilar, debemos pronunciarnos de modo afirmativo, teniendo en cuenta que las situaciones de angustia económica en que suelen encontrarse las naciones, pueden presentarse y en la realidad se presentan en las ciudades; y considerando que no sería natural ni justo negarles un recurso de cuyo discreto empleo puede depender, precisamente, el que salven de una catástrofe o eviten el abandono de los mas vitales intereses de la localidad.

Claro está que la apelación al crédito ofrece serios peligros; pero es evidente, también, que en casos extraordinarios o tratándose de la ejecución de obras de carácter esencialmente reproductivo, su uso resulta ventajoso. Hay que poner un freno que impida la prodigalidad y el despilfarro, pero debe dotarse a las Municipalidades de los medios necesarios para imprimir progreso a los distintos ramos que les están encomendados y para afrontar los momentos difíciles que en veces se presentan.

Ciñéndonos a las disposiciones legales que sobre el particular rigen en la Argentina, y recordando las normas que se observan en Alemania, estamos porque sea atribución comunal la de levantar empréstitos, pero enmarcándola dentro de las tres siguientes restricciones: primera, que el importe del servicio anual del empréstito no exceda en ningún caso del 20 % del monto total de las rentas municipales anuales; segunda, que se fije un fondo de amortización que no podrá ser distraido en otros objetos; y tercera, que la sanción de la operación proyectada sea hecha por una mayoría de dos tercios de votos de la totalidad de los miembros del Concejo deliberante. Todo esto, sin perjuicio de cierta revisión no gubernativa.

Esta fórmula u otra que se le parezca, tiene la virtud de respetar la autonomía municipal en el ejercicio de una de las mas importantes funciones del gobierno de la ciudad, y de prevenir al Estado de la grave amenaza que importa el abuso del crédito local.

Si hemos sostenido que el votar los arbitrios es facultad netamente municipal, es lógico que admitamos como función de la incumbencia de las comunas, la de aprobar el presupuesto, que no viene a ser sino el cuadro de previsión, para un período de tiempo determinado, de las rentas y gastos de la ciudad.

Desde luego, su sanción debe corresponder al Concejo Deliberante que constituye el poder legislativo municipal, pero la iniciativa de formarlo es mas natural que resida en la autoridad ejecutiva, que por tener a su cargo la administración directa de los dis-

tintos servicios, se halla mejor capacitada para apreciar las necesidades, cuya satisfacción debe contemplarse en el pliego de egresos, y para calcular los recursos que, en proporción a los gastos, han de figurar en el pliego de ingresos.

No creemos que sería conveniente adaptar al régimen económico local el sistema seguido por Inglaterra en materia de gastos públicos y que consiste en limitar la atribución del Parlamento a aprobar o rechazar—no a crear ni a modificar—el proyecto de presupuesto sometido por el Gabinete, porque ello importaría anular por entero la gestión del Concejo; pero sí preconizamos, percibiendo la tendencia ingénita de los cuerpos colegiados a fomentar inconsideradamente la burocracia, la necesidad de no confiarle el derecho de establecer empleos o aumentar sueldos, sino en el caso de que la propuesta correspondiente haya sido hecha por el departamento ejecutivo.

La ejecución del presupuesto le toca por razón de su ministerio al Alcalde, quien debe sujetarse estrictamente a la ordenanza aprobada por el Concejo y no se halla autorizado para hacer la llamada «traslación de partidas» ni ordenar la apertura de créditos extraordinarios avances inaceptables en que suele incurrir con frecuencia la administración. En caso de insuficiencia de fondos o de la presentación de nuevas necesidades, el Concejo deliberante puede reunirse extraordinariamente para tomar las debidas providencias.

Pero no basta establecer preceptivamente que la política municipal ha de desenvolverse dentro del

marco del presupuesto: es preciso fiscalizar la gestión del Alcalde, para hacer efectiva su responsabilidad.

De allí, que sea menester organizar un sistema de contabilidad al frente del cual se halle un contador con la suficiente autoridad para observar todas las ordenes de pago que no se ajusten al presupuesto, y que el Tribunal de Cuentas examine las de los Municipios.

Además, el Concejo que ha ordenado los gastos y la forma en que han de verificarse, y que ha provisto de recursos para satisfacerlos, reglamentando su percepción, es, sin duda, el juez mas competente para apreciar hasta que punto se han cumplido sus disposiciones y para examinar el procedimiento empleado por quienes tienen el encargo de ejecutarlo. La división de la Municipalidad en dos poderes, según el modelo que hemos recomendado, permite ejercer ampliamente la función administrativa de control que asegura la pureza y exactitud en el manejo de los fondos comunales.

La autoridad ejecutiva

Establecida la naturaleza y funciones del Concejo deliberante, nos toca estudiar ahora cuanto atañe al departamento ejecutivo.

Ante todo, debemos dejar constancia de un hecho: del relieve cada vez mas notable que cobra la autoridad ejecutiva frente a la administración de los negocios de la ciudad. La unidad de acción y la continuidad de esfuerzos que demanda la eficacia de la gestión municipal, hace descollar con mayor brillo la función de ejecutar, aún a expensas del poder legislativo.

La historia institucional de los Estados Unidos, se encarga de comprobar este aserto.

Absorvida la administración comunal, en un principio, por la labor de los Concéjos, se divide mas tarde—cuando llegan a hacerse visibles los resultados funestos de la gestión pluri—personal,— en manos de una corporación deliberante y de un funcionario ejecutivo designado por elección popular-el Alcalde-entidades ambas destinadas a ejercerse recíproco control. Mas este sistema, al mismo tiempo que reparte demasiado la responsabilidad, coloca frente a frente dos autoridades poderosas derivadas de un mismo

origen popular que, forzosamente, habrían de presentársenos en constante rivalidad y lucha.

De allí que aparezca una nueva tendencia a la preponderancia del Alcalde, tendencia que alcanza su expresión mas definida en Filadelfia, Brooklyn y New York.

En la gran New York, especialmente, la importancia del Concejo decae de tal modo, que la última carta constitucional lo despoja de su tradicional facultad de formar el presupuesto para encomedársela a un «Board of Estimate and Apportionment» compuesto del Alcalde, el Registrador, el Presidente del Concejo de los aldermen, y los presidentes de los cinco burgos en que está dividida la ciudad; y ese presupuesto que debe someterse a la aprobación de la Asamblea Municipal, solo puede ser modificado, en el sentido de la reducción de sus partidas, siempre que no ponga su veto el Alcalde, en cuyo caso habrá de requerirse de una mayoría de cinco sextos de votos para que predomine la opinión de la Asamblea.

En este camino del anonadamiento del poder deliberante se ha ido tan lejos en la Federación americana que hoy existe en todas sus ciudades un gran movimiento en favor del «régimen de gobierno municipal por comisión» según el modelo de Galveston.

«Si queremos mantener el Concejo—dice el pro-
«fesor Rowe en su obra "El Gobierno de la Ciudad y
«sus problemas"—debemos estar preparados para
«realizar tres reformas: primera, privarle de toda
«participación en el nombramiento de los funciona-
«rios ejecutivos; segunda, transformar la organiza-
«ción bicameral por la de una sola Cámara; y tercera,

«reducir el número de sus miembros. De no hacer «esto, —añade,—se puede predecir que marcharemos «gradualmente hacia un sistema en el cual los pode- «res Legislativo y Ejecutivo, pasarán al Alcalde y a «los jefes de los departamentos ejecutivos».

Consideramos que reacción semejante, por ser sumamente radical, envuelve una amenaza para todos los pueblos en donde el grado de cultura cívica alcanzado, no puede constituir todavía garantía de que la opinión pública sepa fiscalizar activa y permanentemente el ejercicio de un poder tan discrecional y absoluto como el que resultaría amparando al Alcalde, y en consecuencia, abogamos porque se mantenga y consolide el régimen de la división de funciones, sin que esto quiera decir que incurramos en la ilusión de creer que la panacea ó el remedio supremo para todos los males provenientes del desgobierno municipal, los hemos de hallar, exclusivamente, en el mecanismo de las instituciones.

Al tratarse de la organización del departamento ejecutivo del Municipio, la primera cuestión que tenemos que resolver es ésta: si debe ser unipersonal o colegiado.

En pró de uno y otro sistema hay opiniones y ejemplos respetables.

Concretándonos a las legislaciones, Alemania y Austria han adoptado el modelo pluri-personal, mientras que Francia, España, Estados Unidos y la mayoría de las naciones americanas, confían la labor ejecutiva a un solo funcionario.

Persuadidos de que en materia de ejecución es requerida una acción rápida y pronta, e indispensable

una absoluta uniformidad de criterio, difícil de obtenerse en los cuerpos colegiados, opinamos porque la autoridad ejecutiva recaiga en una sola persona enteramente independiente en el ejercicio de sus tareas de la presión del Concejo deliberante, y punto de gravitación de una enorme responsabilidad.

«Dejadle, como dice Maura—la responsabilidad y «la gloria; dejadle que tenga a su cargo todas las cul- «pas, pero todos los éxitos; trazadle un plan, dadle «contados los recursos y señalados los fines, pero en «el intermedio de la resolución a su cumplimiento, de- «jadle obrar; porque si no donde nadie tiene libertad «nadie tiene responsabilidad, y prevalecen cosas en «los Ayuntamientos que ninguno de los individuos «que los componen, por sí solos, sería capaz de con- «sentir y firmar».

Por otra parte, caso de establecerse en el Perú el sistema que encarga la función ejecutiva a un cuerpo colegiado, no podríamos esperar resultados parecidos a los que ofrece la organización alemana, porque, por desgracia, no nos pertenecen ni la virtud de la disciplina que asegura la coordinación de todos los esfuerzos en ese gran pueblo, ni la preparación profesional que es la base de la magistratura municipal prusiana.

Siendo punto central de esta tesis la afirmación de que el buen gobierno de los intereses locales supone en quien lo desempeña verdadera capacidad profesional, y teniendo que anotar con dolor el hecho público de que la aptitud para la función directiva enrarece cada vez más entre nosotros, no sería prudente que recomendásemos aquí la división de la actividad

científica y la dispersión de la responsabilidad administrativa.

Elección del Alcalde. El régimen electivo que consagra nuestra legislación para la designación del Alcalde, debe subsistir en la forma actual, esto es, dejando al Concejo la atribución de elegir a ese funcionario, pues procediendo así, la intervención popular se ejercita en este acto del único modo compatible con el acierto: por delegación.

Pero sí creemos que conviene modificar la práctica establecida, en el sentido de que el Alcalde no salga del personal mismo del Concejo, tanto porque exigimos en esa autoridad un conjunto de calidades especiales difíciles de reunirse al azar en cualquier honorable vecino, cuanto porque hemos señalado al Concejo deliberante la atribución de juzgar administrativamente al Alcalde, y para el libre y austero ejercicio de esta alta función es menester que no exista entre ambas entidades municipales solidaridad alguna de intereses.

Lógicamente, ya que imaginamos al Alcalde dotado de vasta capacidad técnica y dedicando toda su autoridad al servicio exclusivo de la comuna, tenemos que ser partidarios de que sea remunerado el cargo. Con todo, nos limitamos, por ahora, a recomendar esta innovación en la administración de las grandes ciudades, por temor a que el incentivo del lucro pudiera despertar indebidas ambiciones en pueblos en donde la falta de opinión pública formada, estimula el imperio desenfrenado de disolventes pasiones.

En cuanto a las demás condiciones que han de enmarcar la función ejecutiva comunal, nos es obliga-

do reproducir aquí, y con mayor fuerza, si cabe, los argumentos que anteriormente expusimos en favor de un largo plazo para el desempeño de las labores del Municipio—tratándose del Alcalde señalaremos el de cuatro años—así como tenemos que condenar, fundándonos en análogos razonamientos, la ley Nº 853 de 26 de noviembre de 1908 que prohibe reelegir por mas de una vez a los Alcaldes.

Exhibir la experiencia de las ciudades de Alemania e Inglaterra, es la mejor respuesta que puede darse a quienes todavía piensen que una constante alternabilidad en la dirección de los negocios locales es garantía de buen éxito.

Sus atribuciones.

No vamos a trazar aquí el cuadro completo de las atribuciones de la incumbencia de la autoridad ejecutiva municipal. Basta saber lo que se entiende por «poder ejecutivo» para tener una idea exacta de lo que le toca cumplir, ya sea en la vida del Estado, ya en la esfera propia del Municipio. «La palabra *eje-* « *cutivo*—escribe Santa María de Paredes—indica cla- « ramente que las funciones de este poder han de con- « sistir en realizar, practicar, efectuar, convertir la idea « en hecho, poner por obra alguna cosa. Y de esta « concepción del verbo *ejecutar* no es difícil sacar en « consecuencia que el poder ejecutivo ha de rer encar- « gado de cumplir de hecho los fines del Estado», en este caso de la ciudad.

Sin embargo, podemos distinguir las funciones del Alcalde en dos grandes grupos: funciones de *colegislación*, y funciones *ejecutivas*, propiamente dichas.

Las primeras se reducen a tener el privilegio de

la iniciativa en la formación del presupuesto, lo mismo que en materia de creación de empleos y fijación de haberes, y el derecho de ella, tratándose de toda clase de ordenanzas. También debe ser potestativo del Alcalde el veto suspensivo y la promulgación.

Respecto a las funciones ejecutivas propiamente dichas, es preciso rodear al jefe de la administración local de gran autoridad, concediéndole poder para nombrar a los empleados de los distintos departamentos ejecutivos—menos al contador, que por la labor de fiscalización que debe llenar ha de ser elegido por el Concejo;—para representar al Municipio en sus relaciones con el Estado y con los particulares; para imponer multas hasta cierto límite y arrestos de conformidad con las ordenanzas; y para ordenar visitas domiciliarias y la clausura de locales determinados.

Tan enorme suma de poder exige establecer la consiguiente responsabilidad que debe abarcar tanto el orden criminal o civil cuando se trate de la comisión de un delito o de la trasgresión de una ley, como el administrativo, cuando el caso se concrete a mala conducta o negligencia en el cumplimiento de los deberes.

El procedimiento está marcado por los Códigos de la materia y debe seguirse ante los Tribunales ordinarios cuando se demanda responsabilidad civil o criminal; pero tratándose del procedimiento administrativo, todo está por hacerse.

A nuestro modo de ver quizá sería aplicable al Perú el sistema adoptado por la Argentina que divide el procedimiento en dos partes e instituye el juicio por jurados.

Según el modelo de Buenos Aires, al Concejo deliberante de la Municipalidad le toca declarar si hay o nó lugar a formación de causa cada vez que se formula una queja contra la acción administrativa del Intendente, y a un jurado compuesto de veinte miembros y designado por sorteo de entre los sesenta mayores contribuyentes de la capital, fallar en el proceso conforme a su recta conciencia.

El fracaso de nuestra ley de imprenta no creemos que pueda servir de antecedente desfavorable para la implantación, en este caso, de tal sistema en el Perú, porque tratándose de la gestión municipal, tantos quienes componen el Concejo de la ciudad como los contribuyentes, a quienes se supone los mejores vecinos, se hallan naturalmente interesados en que recaiga merecida sanción sobre los defraudadores de la confianza pública.

Este jurado tendría la facultad de suspender y destituir al Alcalde, pero solo, naturalmente, en el caso de que hubiera incurrido en las faltas específicamente determinadas por la ley.

Los micromunicipios

Si el criterio nuestro estuviese imbuido de ese espíritu de uniformidad que sella toda la legislación nacional, y que traduce la superticiosa influencia que al poder de la ley le concedemos en el Perú, forzoso nos sería recomendar la organización que hemos bosquejado, como tipo único indicado a adoptarse en el país.

Pero profesando, como profesamos, el concepto de que la eficacia de toda reforma institucional descansa, mas que en el mecanismo de su estructura y en la extensión de sus funciones, en la educación y en el valor cívico de los llamados a ejercerlas, no podemos admitir, a propósito de la vida local, que es el resumen de los ideales, sentimientos y costumbres de determinado pueblo la adopción de un solo patrón y una idéntica forma.

Uno de los problemas mas serios que tenemos que resolver, porque es causa esencial en el atraso

de nuestras ciudades y provincias—de la sierra, especialmente—es el problema del caciquismo, cuyas pavorosas proyecciones podemos inducirlas de su arraigo en España, en donde soporta toda la responsabilidad de la incultura de ese pueblo, grande por sus tradiciones y por sus glorias.

La resurección del señor feudal en el tipo del gamonal criollo, es uno de los obstáculos mas difíciles de vencer en toda tarea que importe esfuerzo hacia el progreso y hacia el bien. Y su influencia de daño, pesa como una loza funeraria sobre la mayoría de las ciudades del Perú.

Agreguemos todavía a este perjudicial elemento, todos los factores provenientes de la defectuosa demarcación territorial, de la falta de vías de comunicación en el interior, de la pobreza económica, que es su consecuencia, e imaginando el cuadro, digamos si es siquiera lícito pensar en dotar a todas las circunscripciones que llamamos ciudades, de municipalidades de compleja estructura como las que hemos estudiado.

El ideal para nosotros sería la supresión de todos aquellos pequeños ayuntamientos, útiles instrumentos del gamonalismo disolvente, nocivas pulverizaciones del régimen local. El *micromunicipio* es el campo mas propicio que podemos ofrecer a la explotación y tiranía de los caciques de estos tiempos, explotación y tiranía tanto mas odiosas cuanto que la resistencia contra ellas es de todo punto estéril: tiene que quebrantarse ante la formidable muralla que ha construido el señor con todos los elementos y todos los resortes que le da el Poder central, interesado en

retribuir los incondicionales servicios que el gamonal convertido en diputado, le presta en el Congreso.

Mas ya que no es posible ir a la completa abolición, de todo gobierno de distrito, quedando como quedaría subsistente la respectiva sección del territorio; y ya que por razones de orden social e histórico no nos inspira fé un esfuerzo análogo al que persiguen los políticos españoles de asociar reducidos Ayuntamientos para fines comunes de instrucción, policía, higiene, obras públicas, etc con la mira de restaurar las mancomunidades del siglo de oro de los Concejos, es indispensable que tratemos de encontrar la fórmula que, a la vez que evite la acefalía en el control de los asuntos locales, asegure que estos no conspiren, como hasta hoy, contra el interés democrático, en cuyo servicio, precisamente, han sido instituídas las Municipalidades.

Mr. Rowe dice que los dos términos que es preciso conciliar frente a los problemas de la dirección y organización de una ciudad son estos: democracia y eficacia. Y la experiencia europea y americana acredita que en las grandes metrópolis, por razón de la enorme complejidad que ofrecen sus servicios, es menester consultar preferentemente la segunda, mientras que tratándose de las pequeñas ciudades de sencillo gobierno, se atiende en primer lugar al interés democrático. En España, el retorno a los Concejos abiertos para los Municipios menores de doscientos habitantes y el referendum, en los casos de la enajenación o gravamen de bienes inmuebles de patrimonio municipal, iniciativas ambas contenidas en el proyecto de administración local sometido por el Gobierno a las

Cortes conservadoras en 1907, son índice de esta tendencia hacia la mayor democratización de los pequeños Municipios.

Pero hay un modelo para nosotros todavía mas sugestivo: el de « Des Moines » en los Estados Unidos.

Según este sistema puesto en práctica el año de 1908, el Gobierno local está confiado a un Alcalde y cuatro concejeros, designados por elección general, cada uno de los cuales tiene a su cargo un servicio administrativo (Negocios Públicos Hacienda y Cuentas—Seguridad Pública—Mejoras Públicas y Calles—Parques y Propiedad Pública); y « toda concesión de « derecho a corporaciones de servicio público ha de « ser sometida primeramente al voto popular para su «aprobación. » (1)

Además, todo miembro del Board o Concejo puede ser removido si el 25 % de los electores solitan nueva elección, y en esta no resulta favorecido con la mayoría de votos.

Por último, la ley concede a los electores de la ciudad el derecho de iniciativa.

Desgraciadamente, todo hace prever que la aplicación a la generalidad de nuestras ciudades de un tipo semejante, se resolvería en el fracaso y desconcierto mas absoluto. No es necesario decir las razones que fundamentan esa opinión: ellas son notorias.

No queda, pues, otro recurso que apelar al *nom-*

---

(1) El Gobierno de la Ciudad y sus problemas.—L. J. Rowe.

bramiento de *Comisiones Municipales* compuestas de tres personas que deben representar—claro está que siempre que ello sea posible—la propiedad, la industria y el trabajo. La designación de estas comisiones correspondería a los Concejos Departamentales, de cuya constitución después habremos de ocuparnos.

Tal vez quiera hallarse cierta contradición entre las ideas de carácter democrático que hemos venido sustentando, y el modelo que ahora insinuamos para nuestros distritos y también para todas las capitales de provincias, cuya población electoral municipal no alcance a mil personas.

Sin embargo, esa oposición es mas aparente que real.

No es exacto que la única forma que tenga el pueblo a la mano para dejar sentir su autoridad y su voz en los acuerdos del gobierno local, esté representada por la elección. Lejos de eso, creemos que existen otros resortes de mas alta eficacia.

En la Federación Americana, los legisladores y publicistas han vivido un siglo entero discutiendo un sistema de «frenos y contrapesos» que, merced al recíproco control de los poderes legislativo y ejecutivo municipal, asegurase automáticamente la debida custodia de los intereses colectivos y la acertada gestión de las labores municipales.

Pero al fin han venido a caer en cuenta de que el artificio legal dista mucho de poder dar la fórmula de solución que la vida local exige, y de que la elección popular no entraña la manera mas acertada de obtener la fiscalización pública.

Esta nueva concepción del gobierno de la ciudad explica la poderosa corriente que cada vez se impone mas en los Estados Unidos y que se sintetiza en el titulado «*gobierno por comisión*»; así como el intento hecho en 1909 por la legislatura de Texas para dar a Galveston un nuevo sistema de organización municipal copiado del tipo de Washington, y el movimiento operado en varios estados y gran número de ciudades a favor del propio modelo, están indicando como el régimen de la administración comunal «por comisión» satisface los anhelos públicos.

Constituida la comisión municipal por designación de un cuerpo de importancia extraño a la localidad—lo que abona su imparcialidad en la selección del personal—pero formada con elemento poco numeroso, escogido de entre las distintas clases sociales, es facil individualizar la responsabilidad y hacer efectivo un permanente control que es, precisamente, lo que debe buscarse para que sea una realidad la intervención del pueblo en la gestión de sus negocios municipales.

La Municipalidad de Lima

Tampoco sería aceptable que quisiéramos someter a la ciudad de Lima a la legislación común que hemos establecido para regular la vida municipal del país.

Implicaría, ciertamente, inmodestia de nuestra parte el pretender atribuir a la capital del Perú, la misma importancia que tienen las grandes urbes; pero es evidente que, mirado su progresivo desarrollo en relación con las demás ciudades de la República y considerada la mayor extensión que día a día alcanza su área, así como el acentuado crecimiento de su población, se impone la necesidad de darle una adecuada organización especial, que la prepare para hacer frente a los múltiples problemas que suscita la verdadera ciudad moderna.

París tiene un cuerpo municipal constituído por el Prefecto del Sena-que es su verdadero Alcalde-y el Prefecto de Policía (ambos nombrados por el Poder Ejecutivo), por los «Maire», uno por cada una de las veinte circunscripciones en que se divide la ciudad, y por el Concejo Municipal formado de ochenta miembros elegidos popularmente a razón de cuatro por cada «Mairie».

Londres encomienda el gobierno efectivo de la ciudad al «Lord Mayor», figura de primera importancia en el organismo local de la «City», a los «Aldermen», veintiseis ciudadanos elegidos vitaliciamente por los «wards», y al «Common Council» compuesto por doscientos seis «councillors» elegidos por el plazo de un año.

Berlín confía toda la actividad municipal a un Burge-maestre, secundado en sus labores por un cuerpo de magistrados auxiliares, a un concejo electivo que designa a los miembros del poder ejecutivo comunal, y a un cuerpo de setenta y cinco delegados, designados por el concejo para que cooperen como miembros de distintas comisiones a las labores municipales.

Las capitales de las tres naciones cuya organización local hemos analizado por conceptuarla representativa de los tres modelos que ofrece el derecho administrativo, nos presentan, pues, una singular estructura.

Y Wáshington, que recordamos aquí, no solo por su condición de gran ciudad sino, principalmente, por el brillante éxito que ha tenido el tipo de administración por ella adoptado, apartándose del sistema general en los Estados Unidos de la división de los poderes municipales, se rige por tres comisionados que designa el Presidente de la República, dos de carácter civil, nombrados con acuerdo del Senado por el período de tres años, y el tercero, oficial del Cuerpo de Ingenieros Militares, de la clase de Capitán con servicios en su arma durante quince ó más años, y que debe durar en su cargo por lo menos cuatro.

Estos tres funcionarios se organizan eligiendo, de entre ellos un Presidente. Los comisionados civiles perciben un sueldo de cinco mil dollars al año, y el ingeniero militar un sobresueldo de quinientos dollars que se suman al haber que le corresponde como miembro del ejército.

A través del estudio comparativo que hemos hecho de la constitución municipal de las grandes ciudades, se descubre la tendencia universal a concentrar el gobierno en la autoridad ejecutiva, con mengua, muchas veces, del Consejo electivo. Este es el ejemplo que recogemos, y que, persuadidos de su eficacia, habremos de tener en cuenta al trazar las grandes líneas de la organización comunal de Lima.

Ante todo, es preciso que la ley confiera a nuestra Alcalde la mayor suma de poder. En sus manos deben reunirse todos los resortes de la administración de la ciudad, y a su alcance deben estar todas las determinaciones y todos los recursos.

Tan amplia extensión de atribuciones forzoso es que recaiga, no ya en un vecino respetable por su posición política o social como en la actualidad ocurre, sino en un verdadero funcionario profesional, legalmente obligado a dedicar todas sus energías a la gestión municipal, y especialmente capacitado para ejercerla. Porque no ha de olvidarse que son múltiples y árduos los fenómenos que presenta la ciudad contemporánea, y altísimos los fines que ella debe cumplir.

Consecuentemente, la función del Alcalde tiene que ser retribuída con largueza. El «Lord Mayor» de Londres percibe una renta anual de £ 10,000, go-

za de facultad para sufragar sus gastos de representación con fondos del Municipio y vive con esplendidez en la «Mansion House».

Creemos que una asignación anual de £ 1,200; correspondería entre nosotros, al rango y responsabilidades del Alcalde de Lima.

Nombramiento del Alcalde.

Punto verdaderamente difícil de resolver, es el relativo a la forma de elección del jefe de la administración de la capital, sobre todo después de haber expresado nuestra opinión en el sentido de que la dirección de los asuntos comunales deje de ser honorífica y corresponda a un funcionario técnico, por decirlo así, y liberalmente pagado.

El procedimiento electoral que hoy se sigue no sería, en nuestro concepto, el más acertado, porque la experiencia del país enseña que en toda *elección* interviene en mucho el espíritu de favor personal ó político, bastando esta sola circunstancia para que resultaran totalmente defraudadas las espectativas que se cifran en el sistema propuesto.

Mayores inconvenientes ofrece todavía la elección popular, de modo que abogamos porque el Alcalde sea nombrado por el Presidente de la República, con el voto del Consejo de Ministros y a propuesta en terna del Concejo Municipal. Esta última condición permitiría que el funcionario ejecutivo respondiese a la concepción general que sobre la política local predominase en el Concejo.

La designación por el Gobierno del Alcalde de la Capital no importa una novedad, pues sabido es que esta forma rige en la mayoría de los países. De otro lado, asegura al Municipio, el poderoso apoyo de la

administración central, principalmente responsable ante la ciudad de la acción directiva de su Alcalde.

Este funcionario debe durar en su cargo cuatro años, y podrá ser reelecto.

En cuanto a sus atribuciones de colegislación y de ejecución, reproducimos lo dicho anteriormente al tratar de las funciones del Poder Ejecutivo comunal.

No se concilia en forma alguna con el criterio que sostenemos, la subsistencia de las inspecciones de los diversos ramos en poder de concejales. Los miembros del cuerpo deliberante deberán limitarse, exclusivamente, a su función privativa de legislación y de alto control sobre la actuación del Alcalde.

El sufragio calificado.

Disminuída así, si no la importancia, la influencia de los concejales de Lima, es de prever, dado el bajo tipo a que llega todavía nuestra cultura cívica, un mayor promedio de abstencionistas en la elección popular que hoy consagra a los ediles de la capital, y como dejar en vigor este régimen, frente a tan fundado peligro, significaría entregar concientemente la elevada dirección de los negocios locales a los más audaces, que son generalmente los más inescrupulosos e ineptos, estamos porque se modifique el sistema electivo recurriendo al sufragio calificado.

Podrían los mayores contribuyentes por razón de propiedad territorial y por ejercicio de industrias y profesiones liberales, unidos a los delegados de sociedades de empleados y obreros debidamente organizadas, constituir la fuente de donde emanase el organismo legislativo municipal de Lima, el que por

otra parte, no debe constar, según parecer nuestro, de más de veinte miembros.

En esta forma se obtendría el concurso valiosísimo de los distintos elementos sociales, y nos apartaríamos de los dos extremos gravemente dañosos: la ficción de la elección popular, o el predominio inconsiderado de los intereses egoístas de la plutocracia.

Atribuciones del Municipio

Para quien se preocupe con sinceridad del problema municipal de Lima, no debe formar única materia de estudio el armazón legal del mecanismo de gobierno, sino, principalmente, la amplitud de funciones que la ciudad tenga a su cargo.

Y a este respecto, es verdaderamente notable la evolución que se opera en todas partes.

La ciudad de los tiempos que corren, influenciada por la moderna concepción del Estado, que se atribuye no solo el derecho sino la obligación de intervenir en todas las cuestiones de orden económico y social, como elemento de progreso, de equilibrio y de paz, encierra una serie de interesantes problemas que hasta ayer fueran agenos a su incumbencia.

La «municipalización» de los servicios públicos, que cada vez se afianza más en las comunas de Alemania e Inglaterra, o sea la prestación directa de los servicios de agua, gas, luz eléctrica, tranvías, etc., responde enteramente a esta nueva tendencia.

El Municipio contemporáneo cumple una alta función social y en nombre del interés de la comunidad, se sustituye a la industria privada, para dotar a los habitantes de agua limpia y pura, para extender el consumo del gas y facilitar su aplicación a usos culinarios de las clases pobres, para mejorar la calidad

del alumbrado eléctrico y reducir su precio, para abaratar el trasporte y descongestionar, en beneficio de la higiene y la salud de todos, los barrios céntricos de las poblaciones. La finalidad del bienestar común es inpiradora y guía en este loable movimiento; el interás particular que solo calcula los resultados financieros del negocio, más difícil aún de fiscalizar tratándose de compañías cuya existencia se funda generalmente en una concesión de monopolio, es desplazado por el interés general que sabe armonizar los provechos económicos con la satisfacción de objetivos más nobles.

Nuestra capital, aunque dista todavía de hallarse en aptitud de poder responder a estan nuevas exigencias de la vida urbana, debe prepararse gradualmente para hacerles frente en un futuro no lejano.

Más, toda esperanza que se alimente en este sentido resultará defraudada, mientras Lima viva sujeta a un mezquino presupuesto cuyo monto no alcanza a cubrir las necesidades más premiosas.

Según datos que tenemos a la mano los ingresos de las principales capitales sud-americanas ascienden al rededor de las siguientes cifras:

Buenos Aires................	$.	48,000,000
Santiago de Chile.........	$.	7.000,000
Asunción....................	$.	5,500,000
Montevideo..................	$.	4,000,000

En cambio, Lima solo dispone de una renta que apenas alcanza a $. 1,350,000, de la cual hay que deducir todavía la sumade £, 45, 000 oro m|m que se aplica a los servicios de intereses y amortización de la deuda

y que representa cerca del 34% del valor íntegro del presupuesto.

Esta penosa situación hacendaria no puede tornarse crónica, El Estado se halla en la obligación de acudir al pago de los fuertes créditos pendientes, y es preciso estudiar seriamente un nuevo sistema de tributación.

Aún cuando solo nos ocupamos incidentelmente de este importante punto, queremos decir nuestra opinión en favor de la idea de que se entregue al Concejo de la Capital el importe de la contribución territorial urbana.—No hay razón que justifique el que sigan invirtiéndose por la Junta Departamental en obras secundarias de muy relativo provecho los productos derivados de la conservación y acrecentamiento de la propiedad de Lima.

Creemos, asimismo, que, a semejanza de lo que ocurre en otras ciudades, debería cederse al Municipio el rendimiento de la contribución directa de patentes.—Estos dos nuevos renglones darían al Tesoro Municipal la suma de £. 108,000 (40,000 por predios y 68,000 por patentes), lo que permitiría elevar el presupuesto casi al doble de sus cifras actuales.

Aliviado el Concejo del peso aplastante de su deuda, mejorados los rendimientos de los impuestos, y organizada una recaudación que ahorre a la Hacienda comunal el alto premio de 8 y medio por ciento que hoy paga—comisión tanto más exhorbitante cuanto que se trata del cobro de contribuciones directas—dejará de ser único anhelo—también insatisfecho—de la población, el aseo y el ornato, y comenza-

remos recién a pensar en los grandes servicios de las grandes ciudades, orgullo de las naciones a las que pertenecen.

Los Concejos Departamentales

Las sucesivas mutilaciones que en su organización legal han sufrido las Juntas Departamentales, los desaciertos de su administración y el desorden de sus finanzas, han sido causa de la generación de un intenso movimiento de ideas, orientado a la supresión de estas instituciones. Habituados a observar solo la superficialidad de las cosas, no hemos visto en las Juntas más que un engranaje inútil en el ya complicado mecanismo gubernamental del país, y en consecuencia, hemos opinado, con uniformidad casi absoluta, en el sentido de aplicar al caso el remedio radical: suprimir el apéndice perturbador e innecesario.

Nuestra frivolidad intelectual no nos ha permitido descubrir el nexo íntimo que exíste entre la conservación y afianzamiento de estos núcleos regionales, y la tan alardeada aspiración hacia la descentralización administrativa. No hemos alcanzado a advertir que la deseada descongestión del poder central no podrá venir jamás de los centros locales minúsculos, impotentes e ineptos, sino de las agrupaciones poderosas y grandes, y nuestro miraje no ha llegado a elevarse ni a las altas doctrinas ni a los nobles ejemplos.

Pero todavía hemos olvidado algo más, hemos olvidado la tradición nacional que nos dice que los departamentos representan en el Perú la verdadera unidad social e histórica, que son en nuestra vida republicana los herederos de las antiguas intendencias y ciudades coloniales; que comprenden hoy las circunscripciones de provincias, como comprendieron ayer los corregimientos de indios instituídos por el Licenciado García de Castro; que deben ser asiento de poder y autonomía, como fuoron en los siglos virreynales sede de los Obispados y de los Cabildos.

Ya hemos dicho anteriormente que las modernas tendencias del derecho, acentúan cada vez con mayor intensidad la importancia de la descentralización, como medio de educación política y como instrumento de eficacia administrativa. Pues bien, todos los tratadistas y con ellos todos los legisladores y hombres de Estado, sin exceptuar a los que en este excepcional momento histórico dirigen los destinos del mundo, están acordes en afirmar que el imperio de ese régimen ha de obtenerse merced a la constitución de vigorosas unidades locales.

Briand, en memorable discurso pronunciado en 1911 en Saint-Chaumon recomendaba «como salvador « para Francia el sistema de grandes agrupaciones « regionales con asambleas propias. »

Y Lloyd George decía poco antes de la guerra a sus electores: « una organización regional que no de« bilite los fundamentos del poder nacional es indis« pensable para el fomento de los intereses locales y « para hacer mas elevada y noble la política cen« tral; Parlamento y Gobierno absorven excesiva

« atribuciones atendiendo mal a sus deberes; por lo « cual parece urgente e indispensable que se trans- « fieran a los organismos locales, dejando solo al Par- « lamento la alta dirección de la política y de los in- « tereses nacionales. » Concluye diciendo: « Ya sé « yo que estas doctrinas chocan con las ideas de los « políticos profesionales y de aquellos parlamentarios « incapaces de elevar su mirada a mayor altura que « la del campanario de la parroquia; pero en cambio « alientan la mas noble ambición de todos los espíri- « tus superiores y cultos. »

Estos mismos elevados principios inspiraron entre nosotros la reforma municipal de 1873, cuyo capítulo mas interesante es, sin duda, el relativo a los Concejos Departamentales.

Desgraciadamente, la organización dada a estos cuerpos, calcada sobre la ley francesa de 1871, no respondía a la cultura política de la época y comprometió el éxito de toda la reforma.

Cuando recién el proyecto de la ley que nos ocupa comenzaba a discutirse en el Senado, la Comisión dictaminadora de esta Cámara compuesta por los SS. José Silva Santisteban, Juan M. Gálvez y Pedro Castilla, advertía ya « los inconvenientes de establecer los Concejos con personal tan numeroso, » y opinaba por su reducción « pues o no se reunirían ó se formarían con personal inhábil. »

No obstante estas juiciosas reflexiones, el dictamen de la Comisión no fué atendido en la parte pertinente. Que el proyecto primitivo traducía el sentimiento general determinado por los conceptos abstractos, entonces tan en boga, de libertad y democra-

cia, lo comprueba un artículo publicado por « El Comercio » - órgano de las gentes ilustradas del país— el 27 de agosto de 1872, bajo el título de « El Poder Municipal » en el que se abogaba por el número y la alternabilidad en la función municipal.

Los vaticinios de los señores senadores tuvieron pronta confirmación. En la memoria del ministro de Gobierno correspondiente al año 1874 se habla ya de las dificultades con que tropiezan los Concejos departamentales para reunirse a consecuencia del crecido número de sus miembros; y mas tarde, cuando se inicia la discusión de la ley de descentralización fiscal de 1886, el Dr. Arenas, presidente de la Cámara de Diputados declara: « que los Concejos Departamentales « del 73 había fracasado, principalmente, por *falta « de personal*.

Pero, aparte de este defecto, se incurrió en otro grave error: establecer las juntas directivas de los Concejos, o sea darles una especie de poder ejecutivo pluri—personal.

Sucedió lo que tenía que suceder. Ni los Concejos en pleno se congregaban, ni los organismos ejecutivos colegiados fueron aptos para su función.

Este resultado negativo del primer intento serio que se hace en el Perú en pró de una efectiva descentralización local—ya que no podemos dar ese carácter a las disposiciones constitucionales de las primeras Cartas, inadaptables por la misma situación que atravesó el país en esas horas convulsas del caudillaje—no debe, sin embargo, desalentarnos, desde que están señaladas—y son remediables—sus causas específicas.

En función las nuevas Juntas Departamentales,

cuya verdadera razón de orígen se ha estudiado ya, y no creyendo, sin duda, suficientemente pesado el fardo de los múltiples servicios administrativos encomendados a su cuidado por la ley originaria de 1886, se promulga la ley orgánica de municipalidades que otorga a esos cuerpos el poder de revisión sobre los actos de los Concejos de provincias.

El organismo formado por elección de las Municipalidades, debía ser en adelante el Tribunal encargado de juzgar los actos practicados por sus mandantes. No es posible pretender mayor absurdo.

Inútiles fueron las observaciones que esta triste iniciativa sugirió en el Senado al brillante parlamentario señor Francisco Rosas, inútiles las reflexiones contenidas en el dictámen de las Comisiones de Gobierno y auxiliar de Legislación de la Cámara de Diputados que decía: «La elección, organización y atri-«buciones de aquellas Juntas ofrecen inconvenientes «para el eficaz ejercicio de las nuevas funciones que se «desea encomendarles, porque no es de buena doctrina «elegir a sus jueces, revisores, ni se adapta bien una «organización esencialmente fiscal a asuntos que no son «de este orden». El proyecto del Ministro de Gobierno señor Denegri, fué aprobado y convertido en ley.

Bajo este régimen, sería ocioso pretender que las Juntas Departamentales llegaran a ser en el orden institucional del país, exponente organizado de los grandes intereses que representan las diversas secciones del territorio; sirven, apenas, para reflejar las mezquinas pasiones y los sórdidos apetitos de nuestras poblaciones de aldea.

Es que la constitución misma de estos cuerpos departamentales no les permite apreciar las cosas desde un punto de vista elevado. Cada delegado atiende únicamente al interes inmediato de su provincia, y los acuerdos de todos son la resultante de una especie de política de equilibrio basado en promesas y concesiones mútuas, imposible de conciliarse con toda empresa fecunda.

Para que la institución departamental deje de ser, pues, un mero centro burocrático, para que se convierta en poderoso resorte de descentralización administrativa en plazo mas o menos próximo, para que tenga vigor y finalidad propia, es indispensable que se cambien sustancialmente las bases de su organismo.

Constitución de los Concejos. Consultando nuestros antecedentes legislativos, preconizamos el retorno al sistema de elección establecido en las cartas Políticas de 1823 y 1828.

Según esas dos primeras Constituciones, los miembros de las Juntas departamentales debían ser elegidos en la misma forma que los diputados, esto es, por los Colegios Electorales entonces en funciones.

Ahora, opinaríamos nosotros porque fueran elegidos del mismo modo que los senadores.

Posiblemente, ha de criticarse esta sencilla fórmula alegando que el elemento popular de las distintas provincias de los departamentos no concurrirá a actos electorales que no van a verificarse bajo la dirección y con el estímulo de los partidos políticos.

Pero este argumento, enderezado a desprestigiar el sistema, es, a juicio nuestro, su mejor defensa.

Porque absteniéndose de sufragar aquellos cuyo nivel de cultura no se armoniza con la concepción de amplios ideales locales—no es el caso de Lima—los Concejos Departamentales, sin establecer el régimen aristocrático del sufragio restringido, resultarán la expresión de la voluntad de los mas aptos.

Y, sobre todo, se conseguirá esta extraordinaria ventaja: que los concejos sean formados, principalmente, por el voto de los habitantes de la capital del Departamento, en donde por respirarse, comunmente, mejor ambiente social, por disponerse de mayores agentes de progreso, y por existir ciertos elementos de opinión, hay derecho a exigir vistas mas generales y mas nobles anhelos.

Incurriría en injusto y erróneo juicio quien supusiera que es propósito nuestro relegar a la ignorancia y al olvido a las provincias y distritos. Precisamente, porque deseamos con sinceridad el progreso de todas esas pequeñas circunscripciones, es que pretendemos constituir grandes núcleos con medios poderosos, capaces de transformar sus doloras condiciones actuales. Nos asiste la persuación de que este sistema que estriba en poner en manos de los mas preparados los resortes de la autoridad y del poder local, tendrá mas eficacia para nuestros pueblos que el régimen de dispersión y de desconcierto en el cual vivimos.

Recogiendo la experiencia de los Concejos de 1873, insinuamos la idea de integrar estos cuerpos con personal poco numeroso; doce ciudadanos que podrían distribuirse el trabajo formando comisiones, sa-

tisfarían las exigencias de la administración departamental.

Lo que si resulta necesario es dar la mayor respetabilidad a los miembros de los Concejos, para lo cual convendría establecer en la ley que deben reunir las calidades que se requieren para ser senador de la República.

Sus rentas. Aspecto muy importante de la organización de las Juntas Departamentales es el concerniente a sus finanzas.

En este punto nuestro criterio se conforma totalmente con el que inspiró el proyecto de ley sometido por el Gobierno a las Cámaras en agosto de 1916.

No cabe duda de que con los actuales impuestos, debidamente acotados, las Juntas podrían disponer de apreciables recursos. Por desgracia, esa acotación dista mucho de ser exacta.

El Sr. García y Lastres, Ministro de Hacienda, al discutirse en el Senado el proyecto al que venimos refiriéndonos, presentaba este caso realmente típico: los herederos del dueño de un gran fundo agrícola ubicado en el departamento de Lima, habían aceptado sin observación de su parte la tasación de su propiedad hecha con motivo de la percepción del impuesto sobre la herencia, por valor de una suma que excedía en 50 % a la que se había fijado por la Junta Departamental para el efecto de la cobranza de los predios. Y, fatalmente, no podríamos considerar este hecho como un caso aislado y único.

Es preciso que el Poder Ejecutivo, que se halla desvinculado del interés de los contribuyentes y que puede resistir a sus sugestiones, sea autorizado, por

una sola vez, para actuar las matrículas y que se confíe a ingenieros agrónomos, que por su condición de profesionales ofrecen garantías de circunspección y acierto, la difícil tarea de la acotación de las imposiciones.

Colocadas así las cosas en el verdadero orden, los Concejos departamentales con sus rentas notablemente incrementadas, continuarán en el uso de una función que les es privativa; y para no verse nuevamente expuestos a las solicitaciones del interés particular, deberían preocuparse de la formación de un catastro de la propiedad inmobiliaria, cuya existencia reduciría la tarea de fijar los impuestos directos a una simple operación matemática, alejando todo peligro de complacencias y también, por movimiento de reacción, de arbitrarias exacciones.

Relacionado con este mismo asunto de las rentas departamentales, es todo lo que se refiere a la recaudación de ellas.

Según declaración del Presidente de la República al Congreso en su último mensaje, los ingresos recaudados por este concepto «apenas llegan a las tres cuartas partes de su presupuesto». Este hecho acusa, por lo menos, marcada negligencia de parte de los recaudadores y se advierte no solo en departamentos lejanos de la capital, sino en Lima mismo.

Datos recientes que tenemos en nuestro poder no arrojan como importe del cobro de los predios urbanos de este departamento sino el 60 % de lo calculado en el presupuesto.

Creemos, pues, que los Concejos deberían reasumir el cobro directo de sus rentas.

Sus funciones.

Tocante a las funciones de las juntas departamentales pensamos que, por el momento, ellas deben concretarse a estos tres grandes servicios que representan la solución de otros tantos vitales problemas de carácter administrativo, social y político que tiene por resolver el Perú. La vialidad, la educación y la salubridad pública.

El citado proyecto gubernativo del año último, señala la justa proporción en que deben contribuir los departamentos al logro de tan altos fines: 30 % de sus presupuestos para instrucción, 25 % para la construcción de puentes y caminos y 25 % para salubridad.

El Poder Ejecutivo se reserva la dirección técnica de esos servicios; pero la nueva ley de caminos en vigencia establece que las juntas departamentales « indicarán al Gobierno anualmente los caminos que « a su juicio deben estudiarse para que ordene su « ejecución ».

El 20 % restante de las rentas debería aplicarse a obras públicas en las ciudades del departamento, cooperando así los Concejos al esfuerzo de los municipios en favor de nuestros centros urbanos que de tanto apoyo necesitan para convertirse en lugares siquiera dignos de habitarse.

Constituído de acertada manera el organismo departamental, saneadas sus finanzas, y enfocadas sus actividades hacia los tres grandes objetivos que hemos enunciado, habremos dado sustantivo valor a esta institución, y ella quedará colocada en disposición de asumir el importante rol de instrumento de la descentralización administrativa que tendrá que aco-

meter el país en afianzamiento de su organización democrática y en resguardo de sus primordiales intereses.

Una última atribución queremos dar al Concejo Departamental: la de revisar los acuerdos municipales de caráctor económico. No sería posible que este género de actos que comprometen el crédito y pueden afectar el buen nombre de una ciudad, se hallen libres de todo control; y el ejercicio de la tarea de fiscalización por parte de las juntas asegura, a la vez, que esta exigencia ineludible, la no intervención del Gobierno central, o sea la autonomía regional.

Conclusión

En resúmen, nuestra opinión sobre el modo de resolver el problema local en el Perú, se concreta así: división del poder municipal en cuerpo deliberante y autoridad ejecutiva; vigorización de la influencia del Alcalde con aumento correlativo de su responsabilidad; legislación especial para Lima y conversión del jefe de la administración de la capital en un verdadero funcionario profesional; nombramiento de simples comisiones para los pequeños municipios; y reforma radical en la organización de los concejos departamentales con la mira de intensificar su importancia para que revisen hoy los actos trascendentes de los municipios y sirvan de instrumento en un futuro próximo a la magna obra por hacerse, de la descentralización administrativa.

Tenemos fé en que estas formas aplicadas a un medio educado en la concepción de los ideales cívicos, resultarán de toda eficacia y estimularán el desenvolvimiento económico y cultural del país.

Lima, junio de 1917.

Bibliografía

Azcárate Gumercindo de.—«El Self-Govenment y la Monarquía Doctrinaria».

Altamira Rafael.—«Historia de España y de la Civilización Española».

Aranda Ricardo.—«Constitución y Leyes Orgánicas».

Alzamora Román.—«Historia del Derecho Peruano».

Belaúnde Víctor A.—«La Crisis Presente».

Calle Juan J.—«Legislación de las Juntas Departamentales Codificada».

Canalejas José.—«La Política Liberal».

Croiset A. «Les Démocraties Antiques».

Castro Enrique.—«Legislación Municipal».

Coulanges Fustel de.—«La Cité Antique».

Ferrero Guillermo.—«Grandeza y Decadencia de Roma».

Forero Emilio. — Discursos Parlamentarios. — Senado, 1873.

García Calderón Francisco.—«Diccionario de la Legislación Peruana».

Goodnow Francisco J. — «Derecho Administrativo Comparado».

García J. A. (hijo).—«La Ciudad Indiana».

Hinojosa E.—«Orígen del Régimen Municipal en León y Castilla».

Jenks Edward.—«Essai sur le Gouvernement Local en Angleterre».

Kirkpatrick F. A.—«Municipal Administration in the Spanish Dominions in America».

Lawrence Lewell.—«The Government of England».

,, ,, —«The Governments and Parties in Continental Europe».

Maura Antonio.—«Estudios Jurídicos».

Manzanilla J. M.—«Discursos Parlamentarios», 1910 y 1911.

Mendiburu M. de.—«Diccionario Histórico-biográfico del Perú».

Mitre B.—«Historia de Belgrano».

Olmet L. A. del.—«Los grandes españoles—Maura».

Oviedo Juan.—«Colección de Leyes del Perú».

Paz Soldán M. F.—«Historia del Perú Independiente».

Posada Adolfo.—«Derecho Político Comparado».

,, ,, —«Evolución Legislativa del Régimen Local en España».

Prescott G. H.—«Historia del Reinado de los Reyes Católicos».

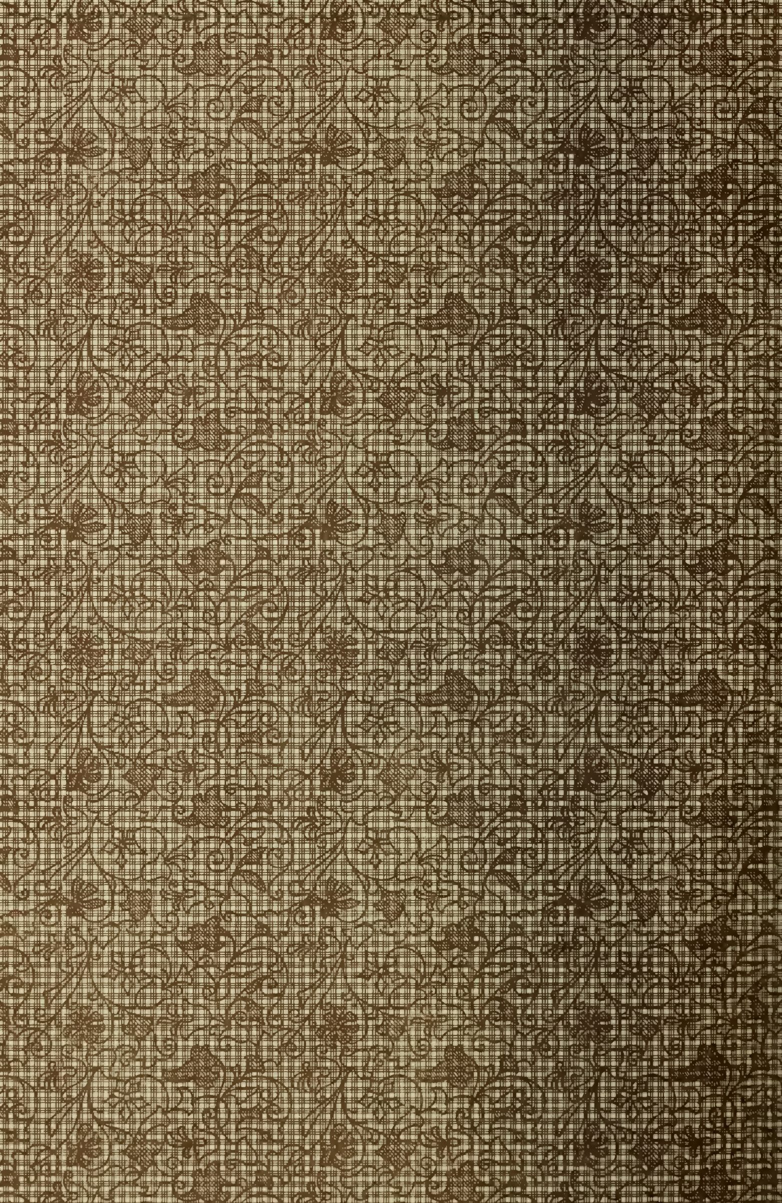
Ramos Mejía F.—«El Federalismo Argentino».

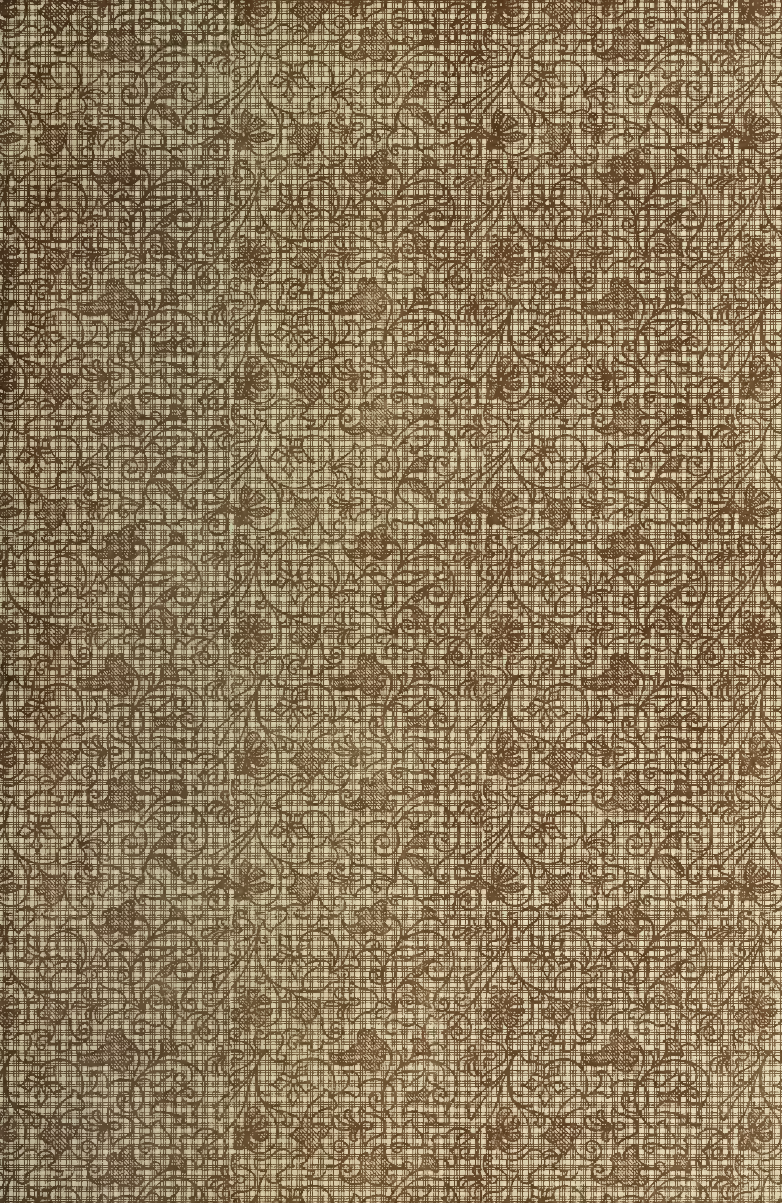
Rosas Francisco.—Discurso parlamentario, Senado, 1886.

Ramírez Gastón J. M.—«Finanzas Comunales».

Rowe L. F.—«El Gobierno de la Ciudad y sus problemas».
Saenz Valiente J. M.—«Régimen Municipal de la ciudad de Buenos Aires».
Sarmiento Domingo F.—«Conflictos y armonías de razas en América».
Torres Saldamando E.—«Los Cabildos de Lima».
Tizón y Bueno R.—«Finanzas Departamentales».
Villarán Luis F.—«Lecciones de Derecho Constitucional Peruano».
Wilson Woodrow.—«El Estado».








UNIVERSITY OF ILLINOIS-URBANA
3 0112 062332231